

Documento de Trabajo N° 74: Diseño, evolución y efectos del primer pilar en el sistema de pensiones chileno

Diciembre 2024

Documento elaborado por*

Paulina Granados Zambrano

Jefa del Departamento de Investigación, Superintendencia de Pensiones

María Fernanda Toledo Badilla

Analista del Departamento de Investigación, Superintendencia de Pensiones

Ximena Quintanilla Domínguez

Jefa División de Estudios, Superintendencia de Pensiones

(*) Se agradecen los comentarios de Eugenio Salvo, Cristina Melo y Alexandra Rueda.

Resumen

El objetivo principal de este documento de trabajo es analizar el primer pilar del sistema de pensiones en Chile, su evolución y sus resultados. Primero, se revisan los distintos elementos del diseño de un sistema multipilar y las principales características de un primer pilar. Posteriormente se revisa la evolución histórica de este tipo de esquema en Chile, desde beneficios a adultos mayores sin recursos ni previsión a mediados del siglo XX, hasta los beneficios actuales, diseñados dentro de un sistema multipilar que combina distintos componentes y que ha permitido cubrir a una importante parte de la población de adultos mayores, ayudándoles a atenuar la pobreza en la vejez. En efecto, la cobertura del sistema entre las personas de 65 años o más ha aumentado desde un 30% en 1995 a casi el 90% a diciembre de 2023, aparejado al importante aumento en los montos de los beneficios, que se han más que duplicado en términos reales entre 2004 y 2023. Este aumento ha permitido que el beneficio promedio se haya igualado a la línea de la pobreza con la implementación de la Pensión Garantizada Universal (PGU).

La última reforma al pilar solidario de 2022 con la introducción de la Pensión Garantizada Universal impulsó un importante aumento de cobertura, lo que se observó en los primeros meses de la implementación de la política, con fuerte aumento de las solicitudes y un aumento sostenido de los beneficiarios. Todos estos avances se han logrado gracias a un importante esfuerzo por parte del Estado que se traduce en un aumento del gasto en este pilar desde 0,5% del PIB en 2009, hasta 2% del PIB a diciembre del 2023.

Finalmente, se realiza, un ejercicio para evaluar los efectos de esta política en la disminución eventual de la pobreza entre adultos mayores. Se observa que, aunque la pobreza ha disminuido de manera sostenida a través del tiempo, tanto para la población en general como para los adultos mayores, entre 2017 y 2022 la composición de sus ingresos ha cambiado, aumentando la proporción de los subsidios monetarios que incluyen los beneficios del pilar solidario.

Existe un constante desafío de seguir evaluando los resultados de este pilar, tanto por su importancia en cobertura y beneficios, como el importante gasto que representa para el Estado. Además, se ha hecho evidente que, en un escenario de importantes cambios demográficos, los diseños de este tipo de esquemas deben ser revisados y reformados de manera constante para mantener y/o mejorar los actuales resultados.

Palabras clave: primer pilar, pilar solidario, Pensión Garantizada Universal, sistema de pensiones, seguridad social.

Índice

RESUMEN	2
INTRODUCCIÓN	4
SISTEMA MULTIPILAR	5
PRIMER PILAR A TRAVÉS DE LA HISTORIA	7
PRINCIPALES RESULTADOS DEL PILAR NO CONTRIBUTIVO O SOLIDARIO	16
COBERTURA	16
MONTO DE LOS BENEFICIOS	19
GASTO FISCAL	23
PENSIÓN GARANTIZADA UNIVERSAL. EVOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES Y BENEFICIARIOS	25
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN LOS ADULTOS MAYORES	31
CAMBIO DEMOGRÁFICO	31
POBREZA EN ADULTOS MAYORES	32
PARTICIPACIÓN LABORAL E INGRESO EN ADULTOS MAYORES	35
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

Introducción

Ante la complejidad actual de la sociedad, el sistema laboral y la demografía, es necesario el diseño de un sistema de pensiones de manera multidimensional. Esto implica considerar un esquema de distintos componentes, contributivos y no contributivos, obligatorios y voluntarios, enfocados en objetivos distintos pero complementarios, con el fin último de entregar ingresos a quienes hayan terminado su vida laboral activa por vejez o por algún impedimento para continuar trabajando.

Chile ha intentado seguir este camino al menos desde la reforma al sistema en 1980, con la instauración de un sistema financiado completamente de contribución definida y cuentas de capitalización individual que incluía elementos no contributivos. Este cambio estuvo centrado fuertemente en el pilar contributivo y conforme fue pasando el tiempo y se materializaron los resultados del diseño original, se hizo evidente que era necesario reforzar el primer pilar. Se identificó que había un problema de cobertura importante, donde la mayoría de los beneficios solidarios se enfocaban en personas fuera del sistema y que, para quienes cotizaban en éste, los requisitos restringían fuertemente el acceso a estos beneficios. De esta manera, se diseñó un nuevo primer pilar y en 2008 se implementó una de las reformas más importantes en el ámbito previsional en democracia, creándose el sistema de pensiones solidarias, que aumentaba principalmente la cobertura y además mejoraba el monto del beneficio.

Este sistema se fue perfeccionando a través del tiempo, con algunos cambios en su diseño y varios aumentos a sus niveles de beneficios. Sin embargo, a casi 15 años desde su implementación, se hizo nuevamente evidente la necesidad de cambios. No sólo los montos parecían quedarse atrás respecto al costo de la vida, sino que también la cobertura parecía insuficiente, en especial para cubrir a quienes, aun recibiendo beneficios del pilar contributivo, contaban con ingresos insuficientes para la vejez.

Como resultado de esto, en 2022 se implementó la Pensión Garantizada Universal, que apuntó a aumentar tanto la cobertura como los beneficios.

Así, el sistema ha ido cambiando en respuesta a los distintos cambios sociales y demográficos y, aunque han pasado 15 años desde la implementación del pilar solidario, varios cambios han ocurrido en este periodo, en especial en estos últimos años. Por lo tanto, se hace necesario recopilar toda esta experiencia y poder evaluar los distintos resultados de las diferentes políticas implementadas, considerando el constante esfuerzo a través de muchos años de beneficiarios, gobiernos y la sociedad chilena en general.

El documento, primero, presenta una descripción de los distintos componentes de un sistema de pensiones y cómo un esquema de pensiones no contributivas o solidario se inserta dentro de éste. Posteriormente, se revisa la historia de este componente en el sistema chileno, para luego presentar un conjunto de evidencia estadística de este pilar a través de los años en términos de cobertura, monto de los beneficios y gasto fiscal. En una

cuarta sección se presenta brevemente la evolución de las solicitudes y beneficios al momento de la implementación de la PGU. Finalmente, se analiza, usando datos de la encuesta CASEN, la pobreza en adultos mayores y algunos indicadores que sugerirían el aumento de la importancia de los subsidios de vejez en este grupo.

Sistema multipilar

Los sistemas de pensiones son mecanismos que buscan asegurar la provisión de ingresos en momentos en que las personas pierden su capacidad de autogeneración como resultado de la edad avanzada (beneficios de vejez), discapacidad permanente (beneficios de invalidez) o fallecimiento de quienes son las fuentes principales de ingreso de una familia y hogar (beneficios de sobrevivencia). (SP, 2010)

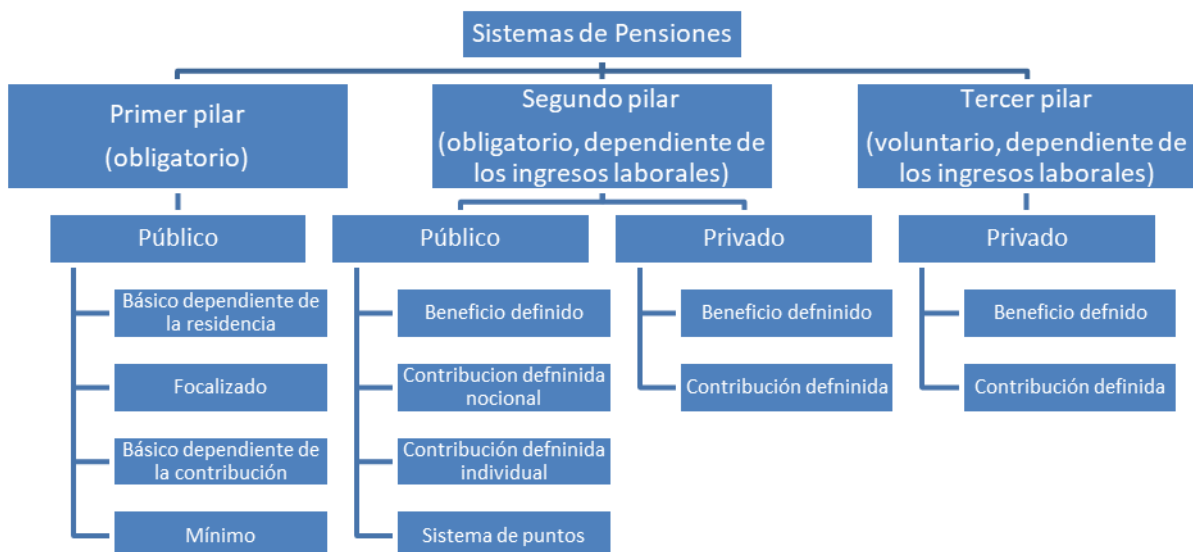
Los sistemas de pensiones de cada país serán distintos dependiendo de su realidad social y económica. En el caso del sistema chileno, este se enmarca en un esquema multipilar. Un esquema con múltiples pilares permite mayor flexibilidad que un sistema basado en un único pilar, pudiendo responder mejor a las necesidades de los principales grupos de la población y otorgar mayor seguridad ante riesgos económicos, demográficos y políticos a los que se enfrenta un sistema de pensiones. De esta manera, un sistema diversificado puede entregar ingresos de pensión de manera más efectiva y eficiente. (Banco Mundial, 2008).

La OCDE describe en su última publicación de *Pensions at a Glance (2023)* un esquema multipilar compuesto de tres pilares:

1. **Primer pilar.** Son programas de primera respuesta de protección social de la vejez, donde los ingresos pasados no determinan los beneficios que entregan. Este pilar también se conoce como “no-contributivo”.
2. **Segundo pilar.** Son esquemas obligatorios donde el beneficio depende de los ingresos pasados, llamados también “contributivos”. El objetivo de este pilar es suavizar el consumo o el estándar de vida entre el periodo de la vida donde la persona es activa laboralmente y aquel en que se retira de la vida laboral.
3. **Tercer pilar.** Son aquellos programas que siendo “contributivos”, se diferencian del segundo pilar por ser voluntarios.

En relación con la provisión del beneficio, mientras que los programas del primer pilar son públicos, el segundo pilar puede tener programas públicos y/o privados, mientras que el tercer pilar sólo comprende provisión de actores privados. Dentro de cada pilar se identifican distintos tipos de programas (Ilustración 1).

Ilustración 1. Clasificación de los distintos tipos de esquemas de ingresos en el retiro.



Fuente: OCDE (2023) Pensions at a Glance.

De acuerdo con este marco de clasificación, el primer pilar chileno corresponde a un esquema de beneficios básico dependiente de la residencia que, aunque focalizado, sólo excluye de su población potencial al 10% más rico de la población. Este beneficio complementa al segundo pilar, obligatorio, privado, de contribución definida y basado en cuentas individuales.

Primer pilar a través de la historia

El primer pilar correspondería a la primera capa de protección de un sistema de pensiones y su principal objetivo es aliviar la pobreza en la vejez. Son programas públicos, administrados por el Estado y principalmente financiados con impuestos generales. En general, apuntan a financiar un nivel mínimo de protección en la vejez y no consideran los ingresos en la vida laboral para el cálculo de los niveles de beneficios (SPS, 2022a).

En muchos países, este pilar combina el apoyo financiero para quienes no fueron capaces de acumular recursos para el retiro, vulnerables a caer en la pobreza, con un mecanismo que recompensa a aquellos trabajadores que han logrado un mínimo de contribuciones al sistema (OCDE, 2015).

Considerando lo anterior, se identifican tres tipos de beneficios (OCDE, 2015):

- Pensiones básicas, las cuales pueden ser:
 - o Beneficio para todos sin importar cuánto se haya contribuido al sistema, aunque considerando algún criterio de residencia en el país. En algunos sistemas, es complementario a otros ingresos por pensiones.
 - o Beneficio calculado según el número de contribuciones hechas, independiente del nivel de ingresos.
- Pensiones mínimas. El mínimo puede o no estar determinado por lo recibido en un pilar específico o por todos combinados. El nivel del beneficio podría considerar otros ingresos de pensiones.
- Asistencia social. Beneficios focalizados para aquellos que no han logrado un ingreso suficiente para el retiro y necesitan un complemento para alcanzar un nivel mínimo de ingreso, que usualmente considera niveles de asistencia social general.

Un elemento determinante en este último nivel es la elegibilidad. Ésta puede depender del tiempo en que el beneficiario ha sido residente del país y/o de las contribuciones hechas al sistema. Mientras que una pensión básica generalmente corresponde a un valor fijo, una pensión mínima actúa como un complemento dado que para su elegibilidad se consideran otros ingresos. (OCDE, 2015, 2023)

La cobertura de los distintos componentes puede ser distinta, sin embargo, dado que un sistema de pensiones es la combinación de éstos, su cobertura también lo será.

Por otro lado, otra dimensión relevante en un esquema de primer pilar dice relación con la indexación de los beneficios. La política de indexación determinará cómo evolucionarán los beneficios en el tiempo, si es que las reglas no cambian. Éste es el mecanismo por el cual las pensiones son ajustadas en el tiempo, de acuerdo, por ejemplo, a los salarios o a los precios. Si se ajusta a la variación de los primeros, los beneficios permanecerán constantes en términos relativos para futuras generaciones, ya que el ingreso de los pensionados

crecerá en línea al de los trabajadores activos. Si es que se indexa a los precios, el beneficio disminuye en términos relativos, dado que se espera que los salarios crezcan más rápido que los precios como resultado de aumentos en productividad. (OCDE, 2015)

La política de indexación de los beneficios es especialmente relevante en el primer pilar de un sistema de pensiones dado que determinará la evolución del poder de compra de los beneficiarios a través del periodo de jubilación y el nivel inicial de ingreso al momento del retiro. Si el beneficio se ajusta sólo por precios, éste irá quedando rezagado respecto a las remuneraciones, las que incorporan mejoras en productividad. Esto tendría implicancias relevantes para el riesgo de pobreza y la distribución de ingresos no se mantendrá entre cohortes, sino que las mayores se irán haciendo relativamente cada vez más pobres.

De hecho, si se mantiene la indexación a precios en el largo plazo, el valor de los beneficios en relación con las remuneraciones convergerá a cero, lo que no es realista. Así, este tipo de ajustes conlleva implícitamente ajustes discrecionales ocasionales. (OCDE, 2015)

Sin embargo, no existe una regla de ajuste de largo plazo óptima. El espectro va desde indexación a los precios, lo que congela los beneficios en términos reales, a indexación a los salarios, lo que implica estabilidad relativa a los salarios promedio. Si bien ajustar por precios lleva, en el largo plazo, a la disminución de los beneficios en relación con los ingresos, el ajuste por salarios puede ser muy costoso para el Estado y eventualmente insostenible, a medida que la población envejece. (OCDE 2015)

Así, un enfoque más balanceado entre indexación por precios o salarios debe tener en cuenta las tendencias demográficas, de manera de mantener el poder adquisitivo (ajuste por precios) y ser financieramente sostenible (ajuste por menos que el cambio en los salarios si es que la población está envejeciendo). (OCDE, 2015)

Actualmente, Chile ajusta los beneficios del primer pilar usando indexación anual por precios. Sin embargo, veremos más adelante que, históricamente, se han producido cambios discrecionales que han permitido aumentar el valor real de dichos beneficios.

En el caso del pilar contributivo, el beneficio, independiente de la modalidad, se va ajustando por precios y, en el caso de la modalidad de retiro programado, las pensiones estarán expuestas a la rentabilidad efectiva de los fondos de la cuenta individual.

Los mecanismos de beneficios asistenciales en la vejez, por parte del Estado, se pueden encontrar en Chile al menos desde mediados del siglo XX. En 1966 se establece “un fondo de asistencia con el objeto de otorgar pensiones de vejez a aquellas personas mayores de 65 años no afectas a ninguna previsión y carentes de recursos”, el cual sería financiado con un 2% de los premios mayores de la Lotería de Concepción y de la Polla Chilena de

Beneficencia y administrado por el Servicio de Seguro Social. (Art. 245, Ley 16.464 de abril de 1966, no vigente).

Posteriormente, en 1975, la Ley 869 “Establece régimen de pensiones asistenciales para inválidos y ancianos carentes de recursos”. La ley menciona que *“es preciso establecer un sistema de pensiones para todos los ancianos e inválidos que carecen de recursos y que por diversas razones no han podido obtener este beneficio de un régimen previsional, de modo de garantizarles un nivel mínimo de subsistencia”*, que *“el otorgamiento de las pensiones asistenciales debe realizarse a través de la concurrencia solidaria de todos los regímenes previsionales”* y *“se reconoce que las pensiones asistenciales vigentes en ese momento son insuficientes en su financiamiento”*. El texto establece una pensión asistencial para quienes cuenten con una residencia continua mínima de tres años en el país para las personas inválidas y mayores de 65 años que carezcan de recursos, ya sea por no tener ingresos propios o que éstos sean inferiores al 50% de la pensión mínima. (Ley N° 869 de enero de 1975, derogada por la ley 20.255 de 2008). El nombre de estos beneficios era Pensiones Asistenciales (PASIS).

En 1980, la Reforma introducida en el Decreto Ley N° 3.500 de noviembre de 1980 complementa este primer pilar, estableciendo una pensión mínima garantizada para vejez, invalidez y sobrevivencia (Título VII). Los beneficiarios de esta garantía serían los pensionados por el *“régimen de retiro de sus cuentas individuales, una vez que se encuentren agotados los recursos de dichas cuentas”* y pensionados a través del *“sistema de seguros, cuando la renta convenida llegare a ser inferior a la pensión mínima”*. Los requisitos para acceder a esta garantía son: tener 65 o más años para los hombres y 60 o más años para las mujeres y que *“registren, además, veinte años, a lo menos, de cotizaciones o servicios computables en cualquiera de los sistemas previsionales y de acuerdo con las normas del régimen que corresponda”*. Este beneficio recibió el nombre de Pensión Mínima Garantizada por el Estado (PMGE).

El esquema de PMGE suponía que aquellos trabajadores de menores ingresos cotizarían al menos 240 meses a lo largo de su vida laboral, supuesto que no cumplió con las expectativas. La ley del pilar solidario reconoció que el acceso a la pensión mínima garantizada era solo para un grupo reducido de pensionados, dejando a quienes tenían pensiones bajas con una pensión asistencial o sin cobertura del sistema.

Luego de casi 30 años de la reforma de 1980, se crea el Pilar Solidario, a través de la ley N° 20.255 publicada el 17 de marzo del 2008. Esta reforma tuvo como uno de sus objetivos establecer un Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) *“que cubra a quienes, por diversas razones, no logran ahorrar lo suficiente para financiar una pensión digna.”* Este sistema buscaba asegurar un *“grado razonable de protección y autonomía económica para el pensionado”* y establecer *“un importante grado de certezas en relación a los ingresos en la vejez para toda la población, entregando una mayor protección a las personas no cubiertas”*.

o insuficientemente cubiertas por el sistema de capitalización individual y alcanzando a la población de ingresos medios y bajos.” Se buscaba entregar beneficios de vejez e invalidez integrados a los beneficios del sistema contributivo, reemplazando al programa de pensión asistencial y gradualmente al programa de pensión mínima garantizada. El sistema propuesto buscaba diseñar una nueva institucionalidad, consistente con un esquema previsional estructurado sobre un sistema contributivo obligatorio, uno voluntario y uno solidario. (Mensaje del Proyecto de ley 20.255, 2006).

Los principales beneficios del SPS fueron la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS). Podrían acceder a estos beneficios hombres y mujeres, a los 65 años de edad, pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso (60% de la población de menores ingresos) y con un periodo mínimo de 20 años de permanencia en el país, y 4 de los últimos 5 años previos a la solicitud del beneficio.

La PBS es una pensión de carácter no contributivo, mientras que el APS es un beneficio que complementa a las pensiones contributivas que el beneficiario recibe. Una persona que cumpliera con los requisitos del Pilar Solidario, que no pudo contribuir al sistema de capitalización individual y no tuvo ningún otro tipo de pensión, recibiría la PBS. En cambio, el APS complementarí las pensiones recibidas, teniendo un carácter solidario dado que el monto del beneficio disminuiría con el monto de las pensiones percibidas hasta extinguirse para personas cuyas pensiones alcanzaran un monto igual o superior a la Pensión Mínima con Aporte Solidario (PMAS).

Estos beneficios también cubrían a quienes hayan sido calificados como inválidos por una comisión médica, cuyas edades estuvieran entre los 18 y 64 años. Una vez que este beneficiario cumplía 65 años, podía ser elegible para el beneficio de vejez.

Para la identificación del 60% con menos ingresos de la población se utiliza un instrumento técnico de focalización. Para cada beneficiario potencial se calcula el Puntaje de Focalización Previsional (PFP), que representa el ingreso per cápita del grupo familiar, ajustado por un índice de necesidades, que considera economías de escala y el grado de dependencia funcional de los integrantes (Dipres, 2022). Así, considera ingresos tanto del solicitante como de los integrantes de su grupo familiar, además de alguna medida de la dependencia y capacidad generadora de ingresos de ambos. La información necesaria para este cálculo es obtenida de datos administrativos y de lo reportado por el Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. El umbral usado como referencia se calcula con la información de la encuesta CASEN.

Este esquema consideró al menos cuatro cambios importantes desde su creación. Primero, en enero 2017 se aumenta en un 10% en términos reales la PBS y la PMAS, por sobre el ajuste del IPC. Posteriormente, en diciembre de 2019 se promulga la ley N° 21.190, que considera tres modificaciones importantes (SPS, 2020):

1. Un aumento gradual por tramos de edad, de los montos de la PBS y la PMAS, llegando a un aumento de 50% en enero de 2022.
2. Un cambio en la fórmula del cálculo del APS de vejez para los nuevos pensionados por retiro programado, con el objetivo de que la pensión final (pensión más el APS) se mantenga constante en el tiempo.
3. Un nuevo beneficio para aquellos pensionados que no califiquen al pilar solidario por tener una pensión base inicial superior a la PMAS, cumpliendo los demás requisitos. Esto permitirá que las pensiones de este grupo no caigan por debajo de la PBS.

Luego de la reforma de 2008, el cambio más importante que ha tenido el pilar solidario fue la creación de la Pensión Garantizada Universal (PGU). La ley N° 21.419 comenzó a regir desde febrero de 2022 y en ella se establece un beneficio mensual máximo de \$214 mil (pesos de febrero de 2024) que reemplaza a los beneficios de vejez del Sistema de Pensiones Solidarias.

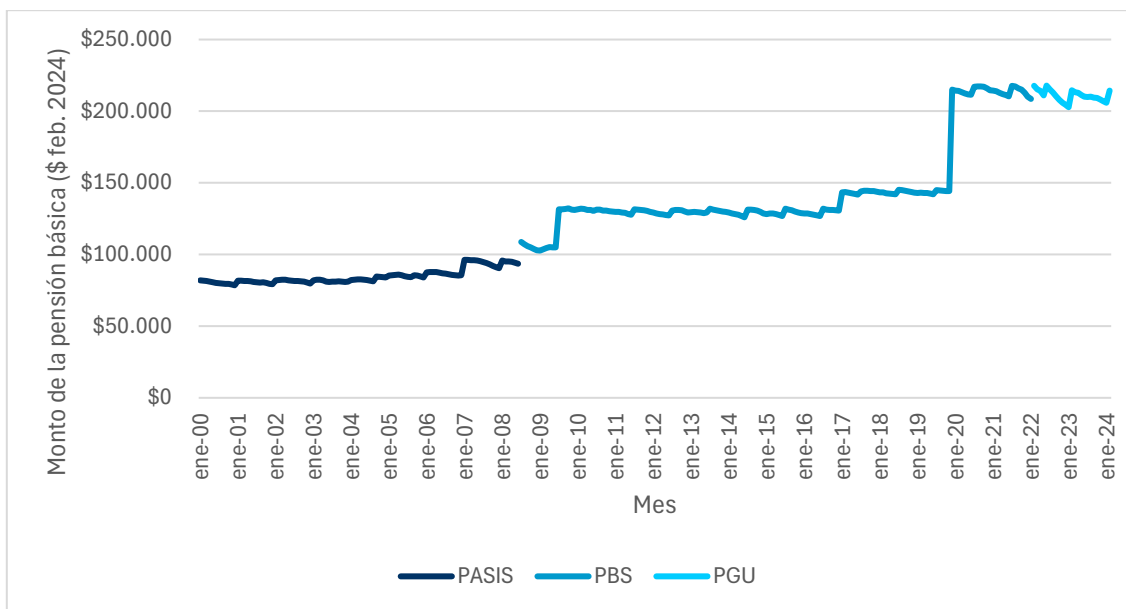
Pueden ser beneficiarios de la PGU las personas quienes se encuentren o no afectos a algún régimen previsional, siempre que cumplan con los siguientes requisitos¹:

- a. Haber cumplido 65 años.
- b. No integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de Chile.
- c. Acreditar residencia en Chile en un lapso no inferior a 10 años continuos o discontinuos, desde que haya cumplido 20 años.
- d. Tener una pensión base menor a un valor superior (valor que se reajusta año a año por el IPC).

El monto máximo del beneficio se establece en \$214.296 si el beneficiario tiene una pensión base igual o menor a \$729.764 (límite inferior), disminuyendo linealmente a medida que aumenta el valor de la pensión base. El beneficio se extingue cuando la pensión base alcanza \$1.158.355 (límite superior).

¹ De acuerdo con la ley, acceden a este beneficio automáticamente todas las personas que estén recibiendo un beneficio de vejez del Sistema de Pilar Solidario, ya sea la PBS o el APS.

Gráfico 1. Evolución de las pensiones básicas (pensión asistencial, pensión básica solidaria y pensión garantizada universal) a través del tiempo. (\$ febrero 2024)



Nota: Se presentan en valores reales a pesos de febrero de 2024 para permitir una correcta comparación entre valores en distintos momentos del tiempo.

Fuente: Superintendencia de Pensiones

El Gráfico 1 muestra la evolución de los valores de pensiones básicas, en términos reales, en los distintos esquemas del primer pilar a través del tiempo. Estos beneficios se han más que duplicado en casi 25 años. El primer aumento importante ocurrió con la reforma del 2008 y luego se observa un aumento sustancial a partir de 2020², afianzado en 2022 con la introducción de la PGU y el aumento en cobertura.

Para determinar si el solicitante no pertenece al 10% más rico de la población, se perfecciona el actual instrumento técnico de focalización, producto de mejor información disponible de ingresos y la expansión de la población objetivo que ahora incluye tanto pensionados como no pensionados (Dipres, 2022). Esto último es un elemento que diferencia a este diseño de beneficio del Pilar Solidario, en particular para aquellos afiliados al sistema de pensiones de capitalización individual. Bajo el anterior esquema, una persona afiliada al sistema de pensiones podía recibir APS solo si recibía pensiones de vejez, sobrevivencia y/o invalidez, por un total inferior a la PMAS (pensionados por vejez) o a la PBS (pensionados por invalidez). La PGU, en contraste, puede ser solicitada por afiliados no pensionados, para quienes se calcula una pensión base a la fecha de la edad legal para

² Este aumento corresponde al introducido por la ley N° 21.190 de diciembre de 2019, que aumenta en 50% el valor de la PBS, aunque en la práctica fue paulatino según distintos grupos de edad, llegando a todos los beneficiarios en enero de 2022.

pensionarse por vejez (momento en que tienen derecho a recibir una pensión, aunque no ejerzan ese derecho).

Es importante mencionar que, así como ocurrió con los beneficios del sistema de pilar solidario, para acceder a la PGU es necesario solicitar el beneficio.

Al crearse el Sistema de Pensiones Solidarias, en 2008, la cobertura de éste inició entregando beneficios, tanto de vejez como de invalidez, al 40% más pobre de la población del país, la cual se incrementó progresivamente alcanzando al 60% de la población más pobre en julio de 2011.

Tanto la PASIS y la PMGE como los parámetros del SPS han estado, por ley, indexados al IPC, para así evitar la pérdida del poder adquisitivo del beneficio. Sin embargo, han ocurrido una serie de incrementos discrecionales, de manera de acercar los beneficios al crecimiento real de las remuneraciones.

Los parámetros del SPS han experimentado dos aumentos por sobre los incrementos reales. El primero, en enero de 2017, fue un incremento de la PBS del 10% sobre el IPC. El segundo aumento discrecional ocurrió en diciembre de 2019, aumentando la PBS y la PMAS en un 50% (ver Tabla 1).

Con la creación de la PGU, el valor del beneficio llegó a \$185.000 en febrero de 2022 (valor similar a la PBS en ese momento), para aquellas personas con pensión base menor o igual a los \$630.000 y, para las personas con pensión base mayor a este monto y menor a \$1.000.000, el monto disminuía linealmente hasta cero entre estos dos límites. Estos montos se continuarán ajustando por IPC en febrero de cada año.

En la Tabla 1 se muestra la evolución del valor de los parámetros del pilar solidario a través del tiempo, además de la relación de la PBS o PGU con la línea de la pobreza. Los cambios reales a los valores de los beneficios que han permitido que éstos se hayan ido acercando a la línea de la pobreza, pasando de representar un 57% al comienzo de la implementación de la reforma de 2008, a un 101% con el último aumento de la PBS en diciembre de 2019, para luego mantenerse en torno a estos niveles con la PGU.

Tabla 1. Evolución del monto de PBS, PMAS y PGU en el tiempo
(Valores nominales del mes respectivo).

Fecha	PBS	PMAS	PGU	Límite inferior	Límite superior	%PBS o PGU sobre la línea de la pobreza
jul-08	\$60.000	\$70.000				57%
jul-09	\$75.000	\$120.000				71%
jul-10	\$75.840	\$200.000				63%
jul-11	\$78.449	\$255.000				63%
jul-12	\$80.528	\$261.758				63%
jul-13	\$82.058	\$266.731				61%
jul-14	\$85.964	\$279.778				63%
jul-15	\$89.764	\$291.778				62%
jul-16	\$93.543	\$304.062				62%
ene-17	\$102.897	\$304.062				67%
jul-17	\$104.646	\$309.231				68%
jul-18	\$107.304	\$317.085				68%
jul-19	\$110.201	\$325.646				68%
dic-19	\$165.302	\$488.469				101%
jul-20	\$169.649	\$501.316				101%
jul-21	\$176.096	\$520.366				101%
feb-22	\$176.096	\$520.366	\$185.000	\$630.000	\$1.000.000	95%
jun-22	\$193.935	\$573.079	\$193.917	\$660.366	\$1.048.200	104%
feb-23	\$193.935	\$573.079	\$206.173	\$702.101	\$1.114.446	89%
feb-24	\$213.154	\$629.871	\$214.296	\$729.764	\$1.158.355	93%

Fuente: Superintendencia de Pensiones

La implementación de la PGU además aumentó la cobertura del beneficio del primer pilar, excluyendo únicamente a los adultos mayores que integraran un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población.

En el caso de la cobertura de invalidez, ésta se aumentó desde 60% a 80% en febrero de 2022 a través de la ley N° 21.419.

Actualmente el primer pilar paga cuatro tipos de beneficios:

1. PGU no contributiva, para las personas con 65 años y más, que no tienen derecho a una pensión (vejez, invalidez o sobrevivencia) y cumplen requisitos de elegibilidad.
2. PGU contributiva para personas con 65 años y más, con derecho o recibiendo una pensión de vejez, o recibiendo una pensión de invalidez o sobrevivencia, cumpliendo

los criterios de elegibilidad. Adicionalmente, beneficiarios que ya recibían APS (de 65 años o más) mantienen su beneficio si es que éste es mayor que la PGU en valor presente.

3. Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI), para las personas que están declaradas inválidas, menores de 65 años y que no tienen derecho a pensión.
4. Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI), para las personas calificadas inválidas, menores de 65 años y recibiendo pensión de invalidez o sobrevivencia.

Los beneficios de PGU, contributiva y no contributiva, se consideran beneficios de vejez, mientras que PBSI y APSI, se consideran beneficios de invalidez. (SPS, 2022b)

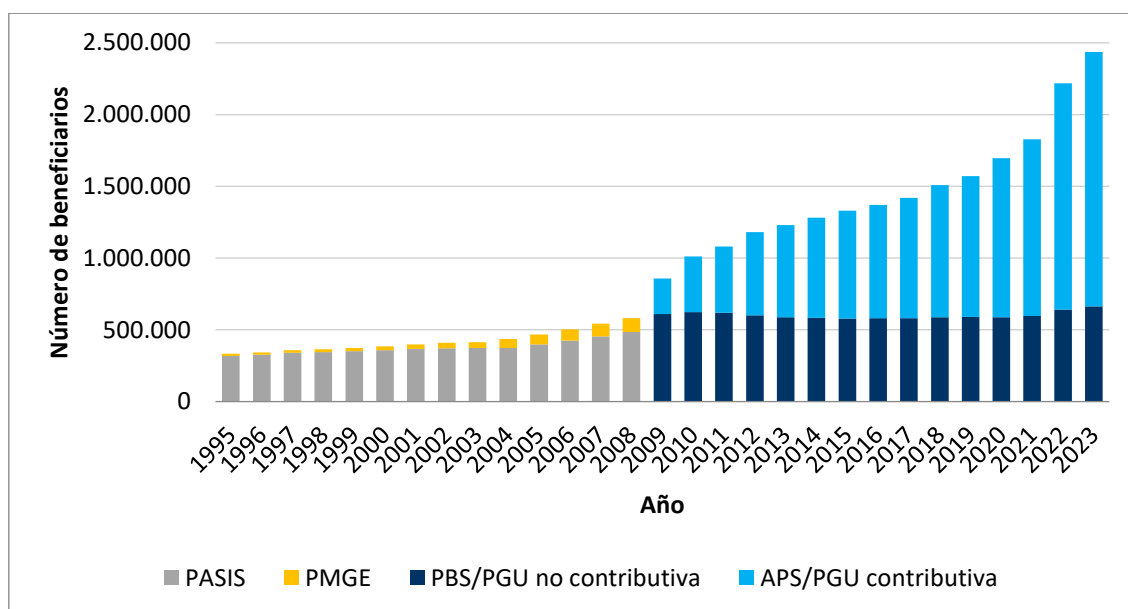
Principales resultados del pilar no contributivo o solidario

A continuación, se presenta un análisis descriptivo de la evolución de cobertura y montos de beneficios del pilar solidario, así como el gasto fiscal asociado.

Cobertura

El Gráfico 2 muestra la evolución de los beneficiarios del primer pilar, a través de los distintos esquemas vigentes desde los años 90. Como se puede apreciar, la reforma de 2008 resultó en un aumento significativo y sostenido de beneficiarios del primer pilar hasta 2020, con otra alza importante luego de la introducción de la PGU en 2022.

Gráfico 2. Evolución del número de beneficiarios del primer pilar. Diciembre de cada año.

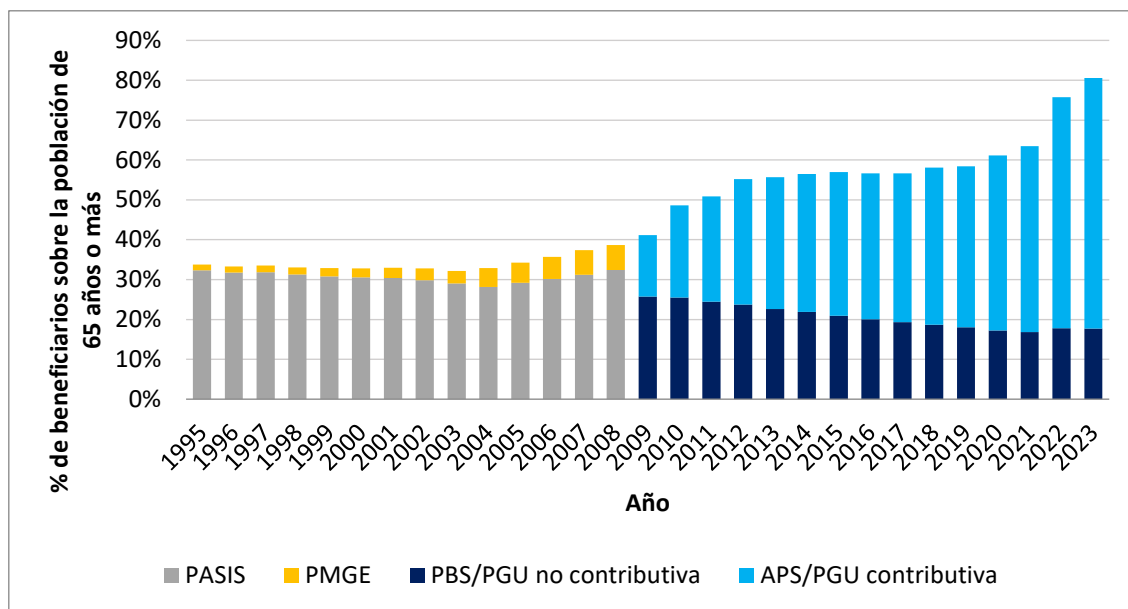


Nota: Incluye total de beneficios por vejez, sobrevivencia e invalidez.

Fuente: Superintendencia de Pensiones a partir de las bases de datos de administrativos del pilar solidario, tanto del sistema de pensiones solidarias o del antiguo sistema de pensiones asistenciales o pensiones mínimas con garantía estatal.

El Gráfico 3 muestra el importante aumento en cobertura que ha experimentado el primer pilar a través del tiempo. Previo al 2008, la cobertura se mantuvo relativamente estable, beneficiando a alrededor de 30% de la población de 65 años y más, rondando incluso el 40% en 2008. Luego de la reforma, la cobertura comienza a aumentar, abarcando a alrededor del 60% de la población de 65 años y más el 2020. El aumento de la cobertura es también evidente desde la implementación de la PGU en 2022, que aumenta la focalización desde el 60% al 90% de los hogares más pobres.

Gráfico 3. Evolución cobertura del primer pilar. Número de beneficiarios como proporción de la población de 65 años o más. Diciembre de cada año.



Nota: Incluye total de beneficios por vejez y sobrevivencia, se excluye invalidez.

Fuente: Superintendencia de Pensiones

Es interesante destacar que el aumento de la cobertura producto de la introducción del pilar solidario en 2008 es resultado de la respuesta al diseño de la política, que ha incrementado tanto el monto del beneficio como el porcentaje de cobertura de la población potencial, pasando de cubrir cerca de un 40% de la población mayor de 65 años a un 80% a diciembre de 2023.

Si bien uno de los requisitos para acceder a la PGU es no integrar el 10% más rico de la población, esto no es equivalente a cubrir el 90% de la población de 65 años o más.

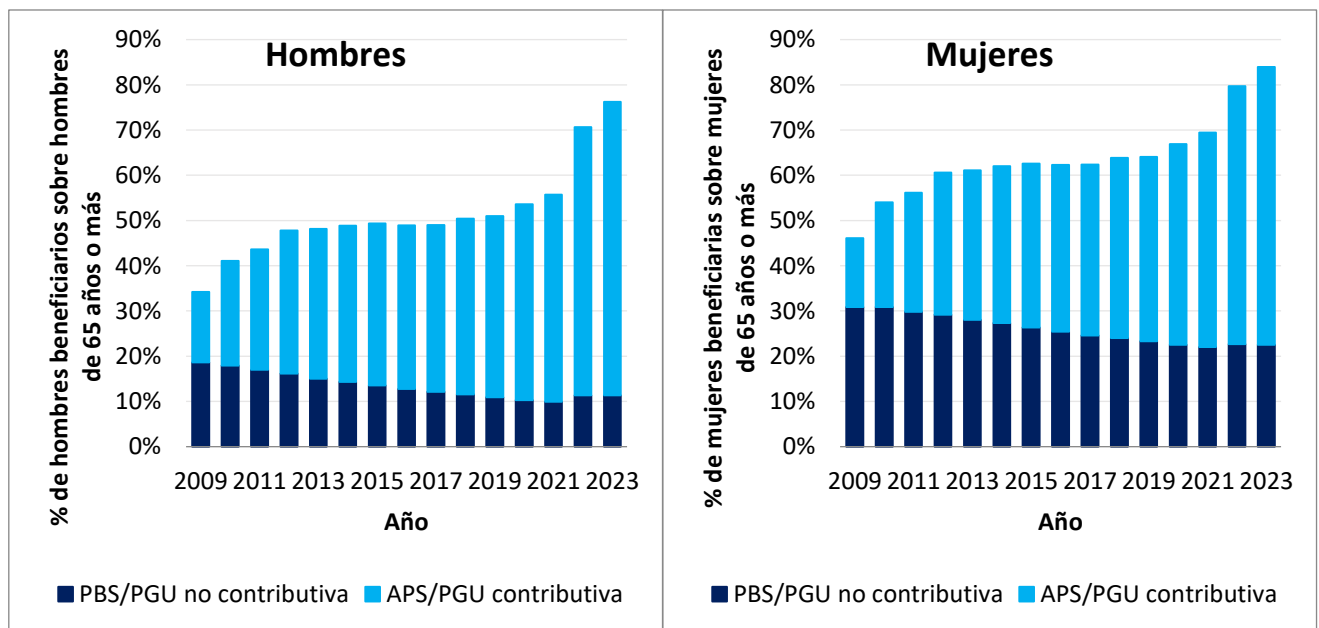
Primero, el instrumento de focalización se define para excluir del beneficio a las personas pertenecientes al 10% de los hogares más ricos de la población. El instrumento clasifica por ingresos a todos los hogares del país y no sólo a aquellos correspondientes a quienes tienen 65 años o más. Dado que el grupo de mayor edad por lo general presenta ingresos menores a los de la población general (antes de subsidios), resulta menos probable que una persona de este grupo pertenezca a un hogar del 10% más rico y sea excluido. Este efecto tendería a aumentar el porcentaje de personas de 65 y más que recibe el beneficio.

Por otro lado, dada la alta tasa de aprobación de las solicitudes, pareciera existir un grupo de la población objetivo que no estaría solicitando el beneficio. Posiblemente una parte importante de estas personas no solicita el beneficio debido a que ellos mismos evalúan no cumplir algunos de los requisitos ya mencionados, o por desconocimiento del beneficio o del proceso de postulación, a pesar del esfuerzo constante de parte de todas las

instituciones por informar e incentivar la solicitud de estos beneficios. En efecto, de acuerdo con registros del IPS existirían, a mayo de 2024, 56.739 potenciales beneficiarios de la PGU, que cumplirían con los requisitos y no estarían recibiendo el beneficio. Este número corresponde a un 2,6% de las personas de 65 años y más. En tercer lugar, hay personas que no estarían cumpliendo alguno de los otros requisitos de acceso, adicionales al de focalización, lo que reduciría el universo de beneficiarios.

Cabe destacar que, a pesar del aumento del monto del beneficio de las pensiones básicas (PBS y PGU), la importancia de la PBS/PGU no contributiva en la cobertura total del pilar ha ido disminuyendo (áreas más oscuras del Gráfico 4). El indicador de cobertura es mayor para mujeres desde la reforma del 2008 hasta la actualidad, acortando las brechas de género que se observan en el mercado laboral y en las pensiones autofinanciadas (SPS, 2023). Sin embargo, pareciera que el aumento de cobertura de la PGU benefició más, en términos relativos, a los hombres, lo que podría ser resultado tanto de la mayor cobertura que ya tenían las mujeres, como del requisito de edad para acceder a estos beneficios (65 años), que para mujeres es cinco años después de su edad legal de pensión.

Gráfico 4. Evolución de la cobertura del primer pilar. Número de beneficiarios como proporción de la población de 65 años o más, por sexo. Diciembre de cada año.

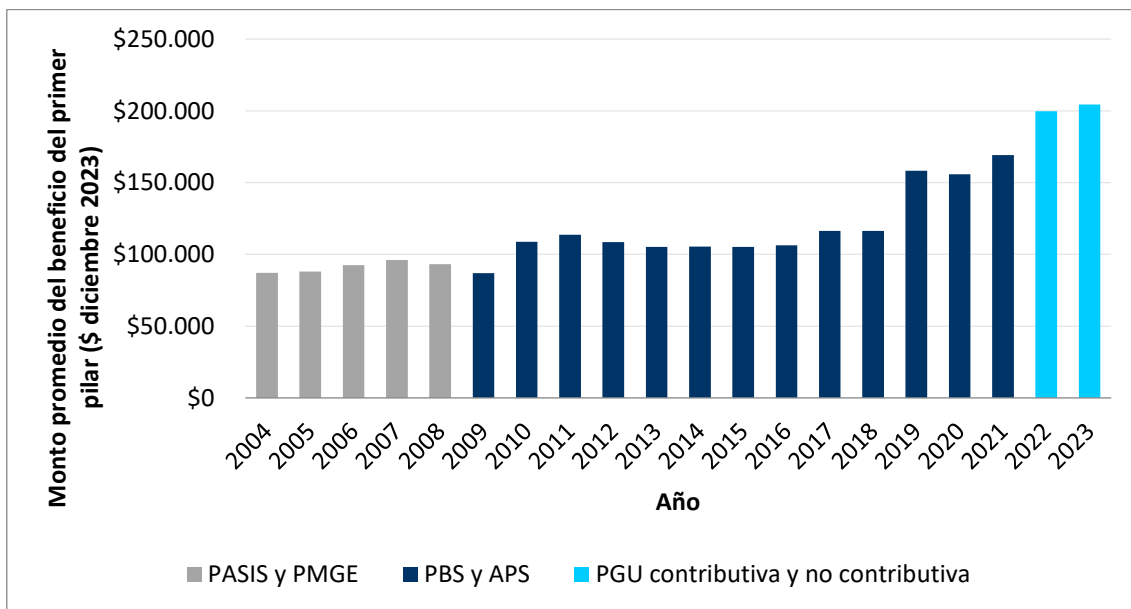


Nota: Incluye total de beneficios por vejez y sobrevivencia, excluye invalidez.
Fuente: Superintendencia de Pensiones

Monto de los beneficios

Los montos de los beneficios del primer pilar han aumentado en términos reales, como se observa en el Gráfico 5, con el reemplazo de la PASIS introducido en la Reforma de 2008, el aumento real de los parámetros del SPS en 2017 y 2019 y luego la implementación de la PGU en 2022.

Gráfico 5. Evolución de beneficio promedio primer pilar según tipo de beneficio. Valores reales, pesos diciembre 2023.

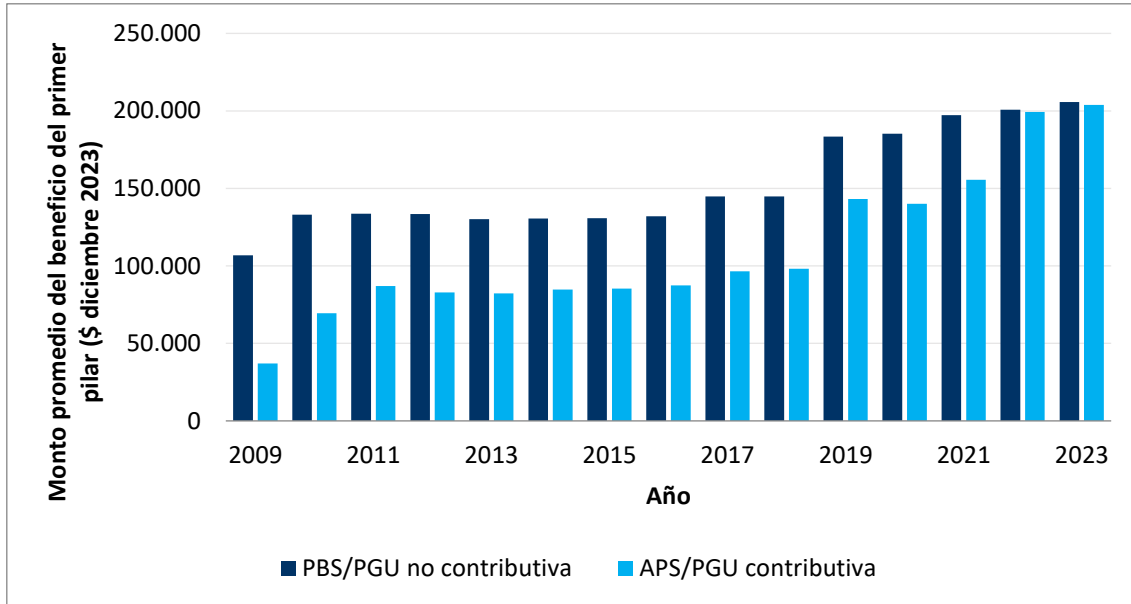


Nota: Incluye total de beneficios por vejez e invalidez.

Fuente: Superintendencia de Pensiones

El Gráfico 6 muestra la evolución del monto del beneficio según tipo de beneficio. El APS, al ser un beneficio complementario a la pensión autofinanciada, es siempre menor a la PBS (el APS complementaba a la pensión hasta el valor de la PMAS, con un impuesto implícito al ahorro previsional de alrededor de un 33%). En el caso de la PGU, tanto el componente contributivo como el no contributivo son similares en nivel dado el diseño del beneficio, que entrega un valor fijo, igual a la PGU no contributiva, para los afiliados al sistema de pensiones hasta un cierto nivel, para decrecer linealmente hasta una pensión autofinanciada que la ley estableció como nivel máximo.

Gráfico 6. Evolución del beneficio promedio del primer pilar por tipo de beneficio, contributivo - no contributivo. Valores reales, pesos diciembre 2023.

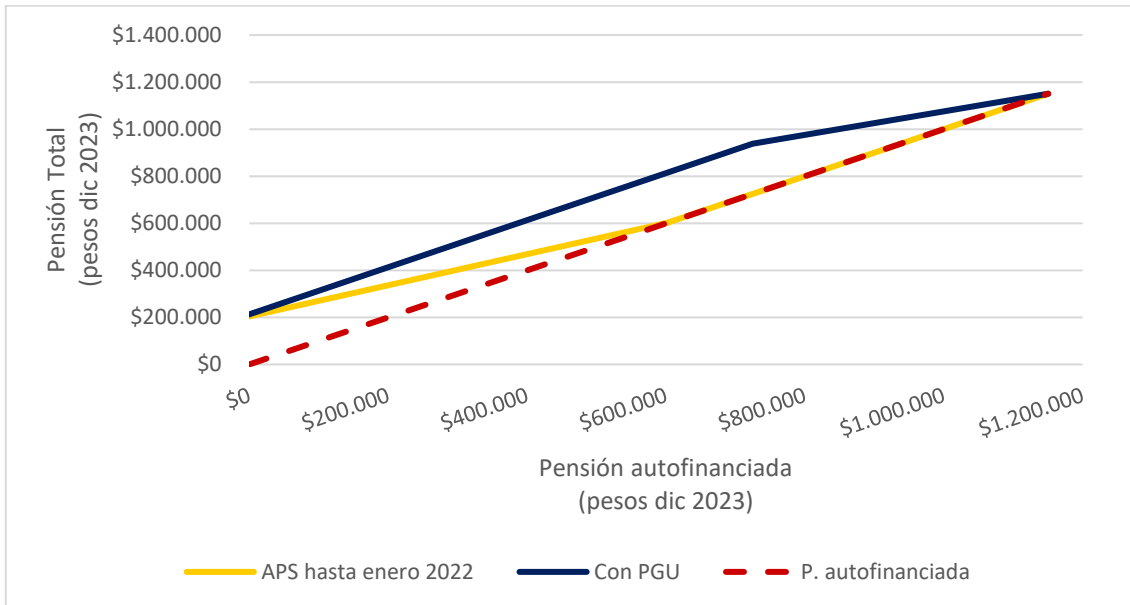


Nota: Incluye total de beneficios por vejez e invalidez.

Fuente: Superintendencia de Pensiones

El Gráfico 7 muestra un esquema del cambio en la pensión total producto del cambio en los beneficios solidarios. Se observa que la PGU es independiente de la pensión hasta el límite inferior, por lo que el impuesto implícito disminuye a cero para la mayoría de la población elegible. La eliminación de este impuesto implícito habría aumentado la probabilidad de cotizar al sistema en esta población, dado que existe un efecto sustitución positivo que promueve el ahorro previsional. (Qualimet, 2023).

Gráfico 7. Pensión total y beneficios del pilar solidario y PGU.

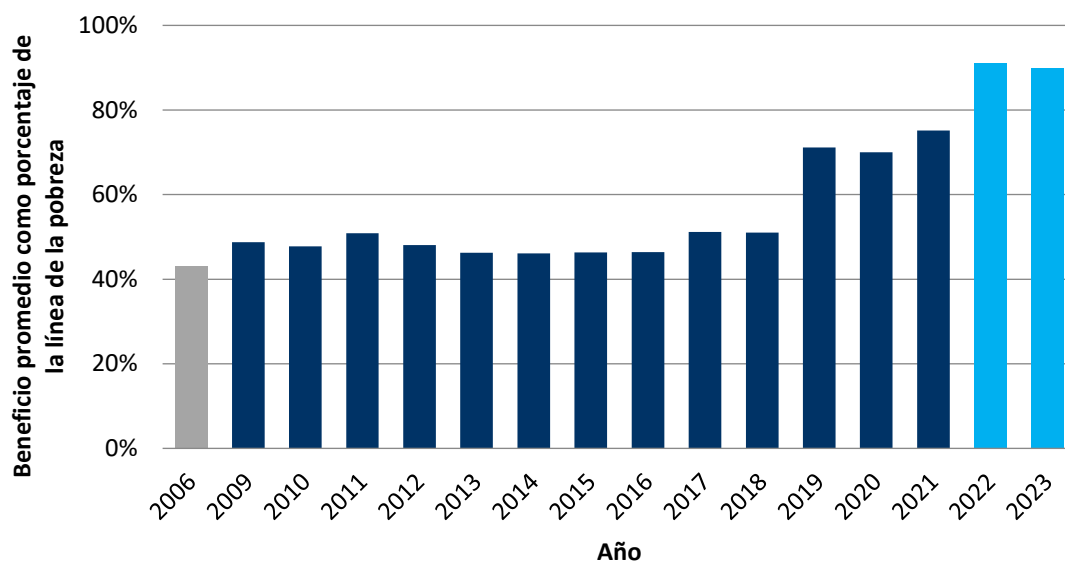


Fuente: Elaboración propia.

Uno de los objetivos principales del pilar solidario es el alivio a la pobreza, por lo que una manera de evaluar el logro de esto es comparando sus beneficios con la línea de la pobreza. El Gráfico 8 muestra que los cambios reales de los montos, primero el 2019, y en especial la PGU en 2022, han permitido acercarse a valores similares a la línea de la pobreza³.

³ Al momento de presentar el proyecto de ley de la PGU, en septiembre de 2021, el monto del beneficio establecido fue igual al último valor de la línea de la pobreza informada. Durante la discusión del proyecto este valor aumentó para no quedar atrás con la línea de la pobreza que se actualiza mensualmente. Sin embargo, al momento de la publicación de la ley, en enero de 2022, la línea de la pobreza (\$188.338) ya estaba por sobre el monto de la PGU aprobado (\$185.000). Desde entonces el parámetro de pobreza se ha actualizado a tasas mayores que los ajustes por IPC de los beneficios solidarios.

Gráfico 8. Beneficio promedio primer pilar como proporción de línea de la pobreza (por persona equivalente).

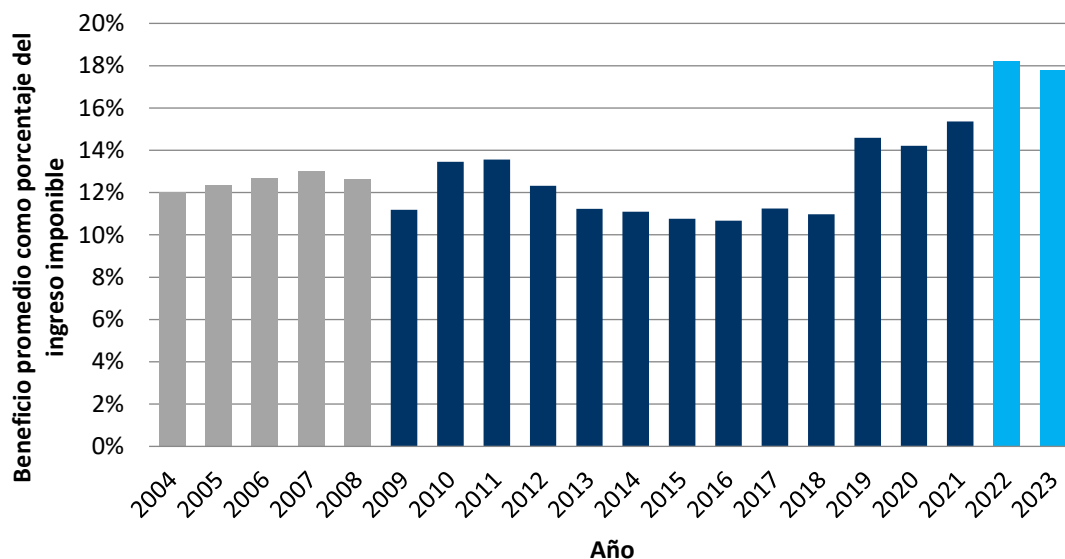


Nota: Incluye total de beneficios por vejez y sobrevivencia, excluye invalidez.

Fuente: Superintendencia de Pensiones

También es interesante observar la evolución de la relación entre el beneficio promedio del primer pilar y el ingreso imponible. El Gráfico 9 muestra que esta proporción ha aumentado, producto de las modificaciones reales hechas a los parámetros del pilar solidario, evidente en los años 2009 con la introducción del sistema del pilar solidario, el incremento real de 2019 y luego en el 2022 con la introducción de la PGU. De hecho, entre 2004 y 2023 el beneficio solidario promedio más que se duplicó, con un aumento 134%, en comparación con el aumento en el ingreso imponible promedio, que creció un 58% en el mismo periodo, inclusive mayor al aumento del salario mínimo de un 80% entre los mismos años.

Gráfico 9. Beneficio promedio primer pilar como proporción del ingreso imponible promedio de los cotizantes.

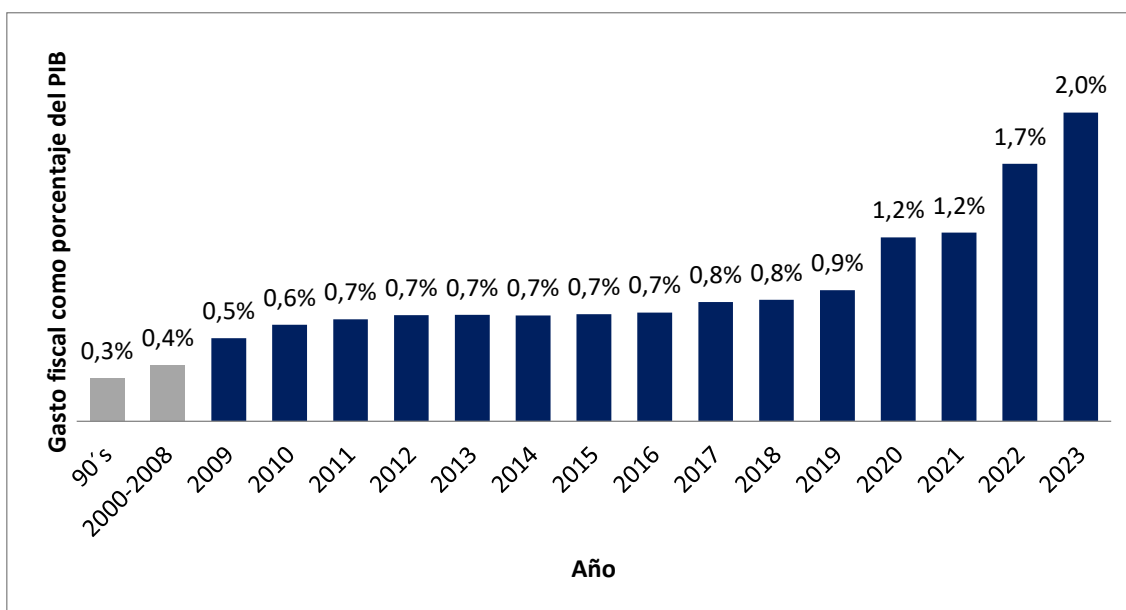


Fuente: Superintendencia de Pensiones

Gasto Fiscal

El aumento de cobertura y de montos de beneficios que se muestran en los gráficos anteriores son producto de los constantes esfuerzos del Estado y los distintos gobiernos, que han empujado desde el 2008 a la mejora de la protección social de un grupo de la población creciente tanto en número como en demanda. En consecuencia, se observa el aumento del gasto, como porcentaje del PIB, desde el 2009, el que además experimentó una importante alza el 2020, para luego casi doblarse en el 2023.

Gráfico 10. Evolución del Gasto en primer pilar. Costo fiscal como porcentaje del PIB.

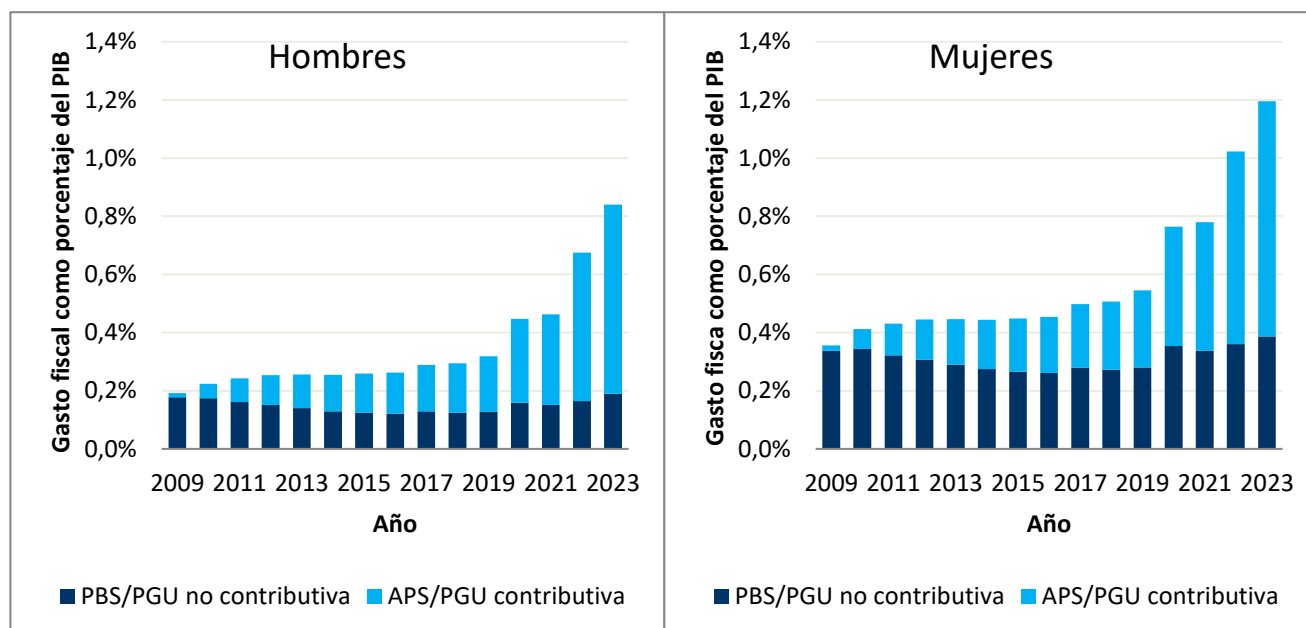


Nota: Incluye total de beneficios por vejez e invalidez.

Fuente: Banco Central y Superintendencia de Pensiones

Desde la reforma del 2008, el gasto de los beneficios solidarios se distribuye en mayor medida en las mujeres (Gráfico 11). Ellas representan una mayor proporción del total de beneficiarios, al ser más vulnerables y por tanto tener mayor probabilidad de focalizar para el beneficio solidario. Además, una vez beneficiarias, el complemento a su pensión es mayor por tener pensiones menores, resultado de las brechas de género que enfrentan en su vida laboral, las que se reproducen luego en sus pensiones autofinanciadas.

Gráfico 11. Gasto en primer pilar, por sexo y tipo de beneficio. Costo fiscal como porcentaje del PIB.



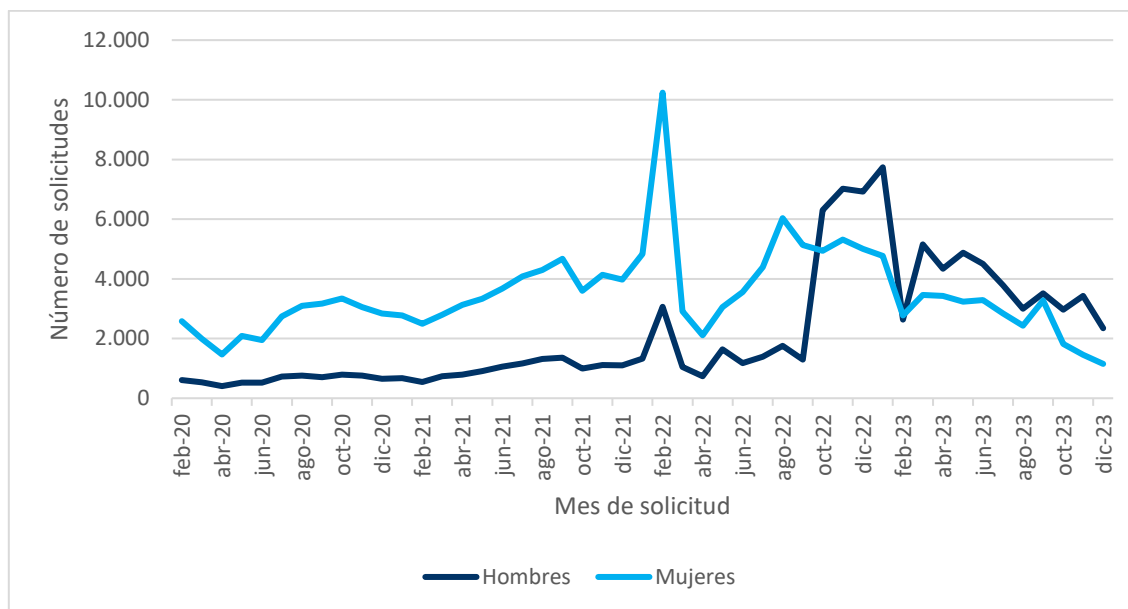
Nota: Incluye total de beneficios por vejez e invalidez.
 Fuente: Banco Central y Superintendencia de Pensiones

Pensión Garantizada Universal. Evolución de las solicitudes y beneficiarios

La ley N° 21.419, que crea la Pensión Garantizada Universal, fue publicada el 29 de enero de 2022 y comienza su vigencia en febrero de ese mismo año. El primer grupo de personas que comenzaron a recibir el beneficio fueron personas que ya recibían beneficios del pilar solidario de vejez. En agosto del 2022, la cobertura se amplía a personas de 65 años o más que no integran un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 años o más. Luego, mediante un cambio en la ley, esta cobertura se amplió para cubrir a personas de 65 años o más que no integren un grupo familiar del 10% más rico del total de la población de Chile.

El Gráfico 12 muestra la evolución de las solicitudes de PGU no contributiva en casi dos años de implementación de la política. Como es de esperarse, se exhibe un aumento importante en la fecha de entrada en vigencia de la ley, en febrero de 2022. Lo mismo ocurre, pero en menor magnitud, para las solicitudes del beneficio por parte de mujeres, en agosto del mismo año, y las solicitudes de hombres entre octubre de 2022 y enero de 2023. Posterior a esto, se observa una caída de las solicitudes de mujeres a niveles similares a los previos al inicio de la reforma. Sin embargo, para hombres, si bien se observa un descenso, sigue siendo mayor a los niveles pre-reforma.

Gráfico 12. Evolución de las solicitudes de PGU no contributiva. Enero 2020 - diciembre 2023.



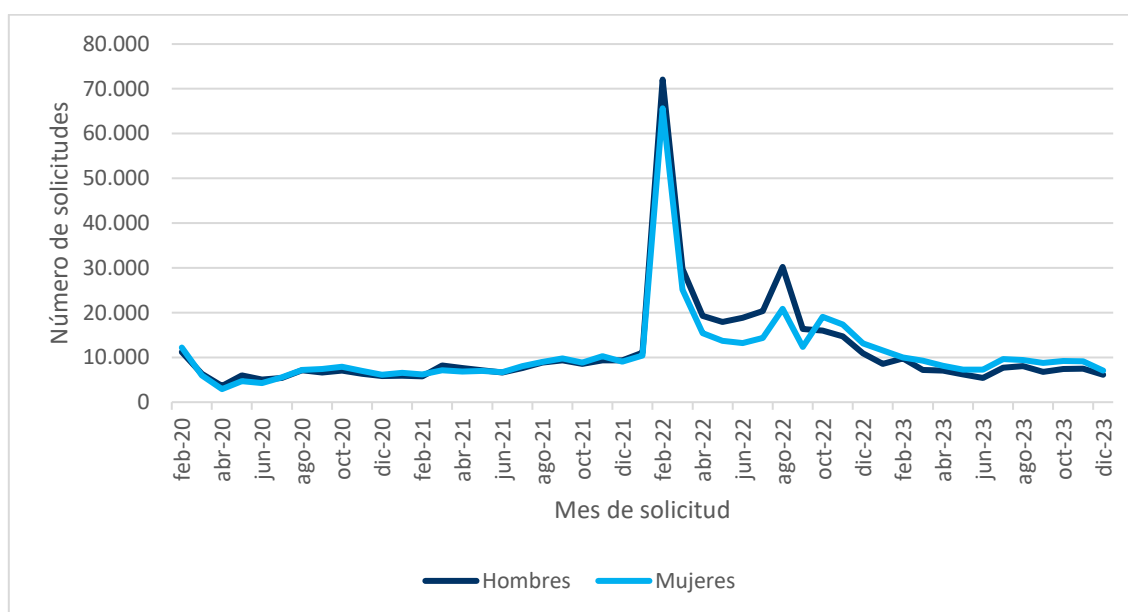
Nota: Las solicitudes previas a febrero de 2022 corresponden a solicitudes de PBS de vejez.

Fuente: Superintendencia de Pensiones

Las solicitudes de PGU contributiva exhiben un comportamiento más estable que el gráfico anterior. Vemos en el Gráfico 13 que las solicitudes experimentaron un máximo al comienzo de la implementación, en febrero de 2022, y luego un segundo aumento, aunque menor, en agosto de 2022, asociado a la primera ampliación de cobertura establecida en la ley⁴. Posterior a esto, el número de solicitudes parece volver a niveles pre reforma tanto para hombres como para mujeres.

⁴ Según la ley N° 21.419, a fines de enero de 2022 pasaron a recibir PGU quienes recibían algún beneficio solidario de vejez. Además, hasta julio de 2022, tuvieron derecho al beneficio quienes cumplían los requisitos previos para ser beneficiarios de una pensión básica solidaria de vejez o de un aporte previsional solidario de vejez. Finalmente, en agosto de 2022, comenzaron a tener derecho a la PGU quienes la soliciten y cumplan con los nuevos requisitos establecidos en la ley.

Gráfico 13. Evolución de las solicitudes de PGU contributiva. Enero 2020 - diciembre 2023.



Fuente: Superintendencia de Pensiones

Otro aspecto importante de mencionar es el cambio en la participación de mujeres en el total de las solicitudes (Gráfico 14). Previo al comienzo de la ley, se observa que alrededor del 80% de las solicitudes correspondían a aquellas hechas por mujeres. Este porcentaje tiene una disminución brusca en mayo del 2022, para luego volver niveles de 80% en septiembre del mismo año. Sin embargo, en octubre hay una caída importante hasta alrededor de 40% de participación de las mujeres. Este porcentaje parece seguir disminuyendo, llegando a 33% en diciembre de 2023.

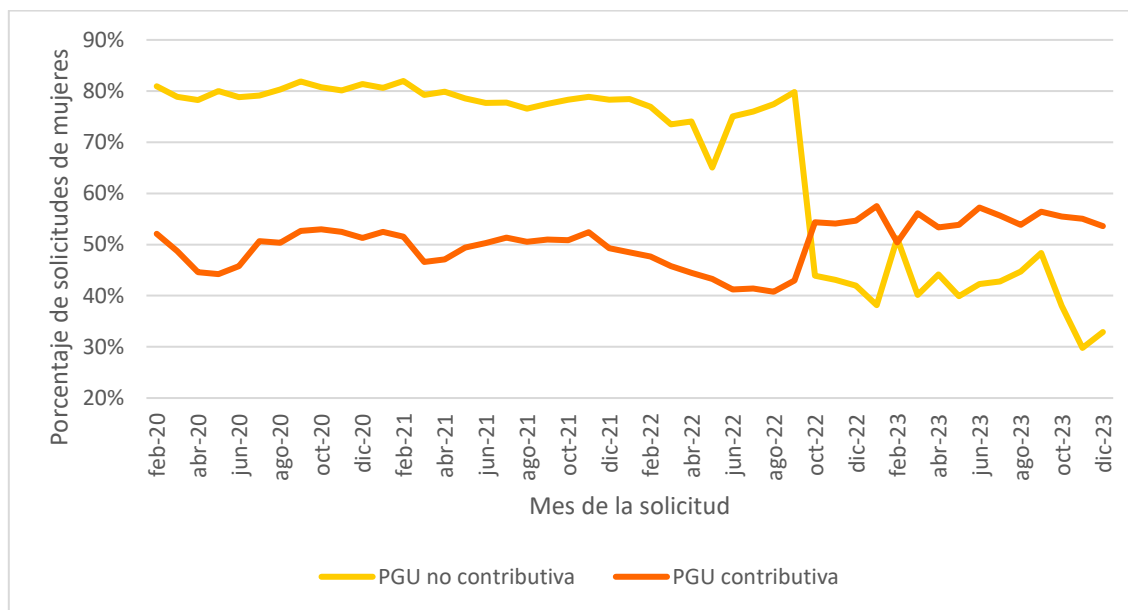
En relación con la PGU contributiva, el porcentaje de las solicitudes de mujeres parece aumentar posterior a la implementación de la ley, pasando de niveles alrededor del 50% a niveles superiores, llegando a un 54% en diciembre de 2023, con una disminución transitoria entre noviembre de 2021 y septiembre de 2022, cuando un 40% de las solicitudes fueron hechas por mujeres.

Si se analiza el Gráfico 14 en conjunto con el Gráfico 12 y el Gráfico 13, vemos que la caída en la participación de las mujeres en las solicitudes de la PGU no contributiva podría explicarse por el aumento importante observado en las solicitudes de los hombres entre octubre de 2022 y enero de 2023, resultado del aumento de cobertura, y el posterior descenso, pero aun con niveles más altos que los previos a septiembre de 2022.

En el caso de la participación de las mujeres en las solicitudes de PGU contributiva, la caída entre el comienzo de la ley y septiembre de 2022 resulta de un mayor aumento de las solicitudes de los hombres, en relación con el aumento en las mujeres en los primeros

meses de la implementación de la ley. Luego se observan niveles similares de solicitudes entre hombres y mujeres, aunque levemente superior para estas últimas.

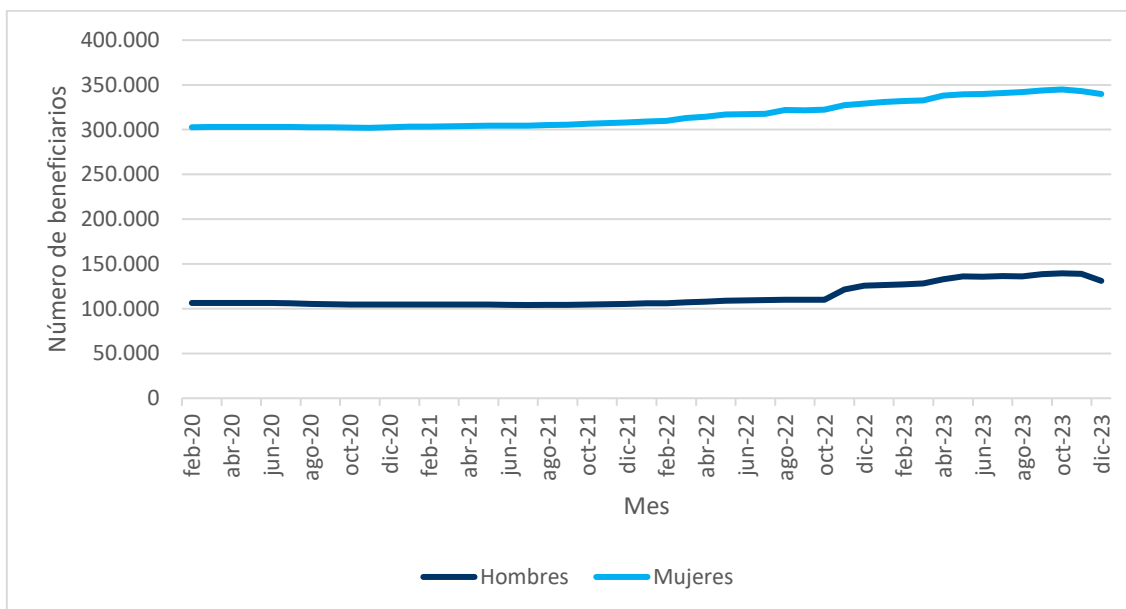
Gráfico 14. Evolución de la participación de mujeres en las solicitudes de la PGU. Enero 2020 – diciembre 2023.



Fuente: Superintendencia de Pensiones

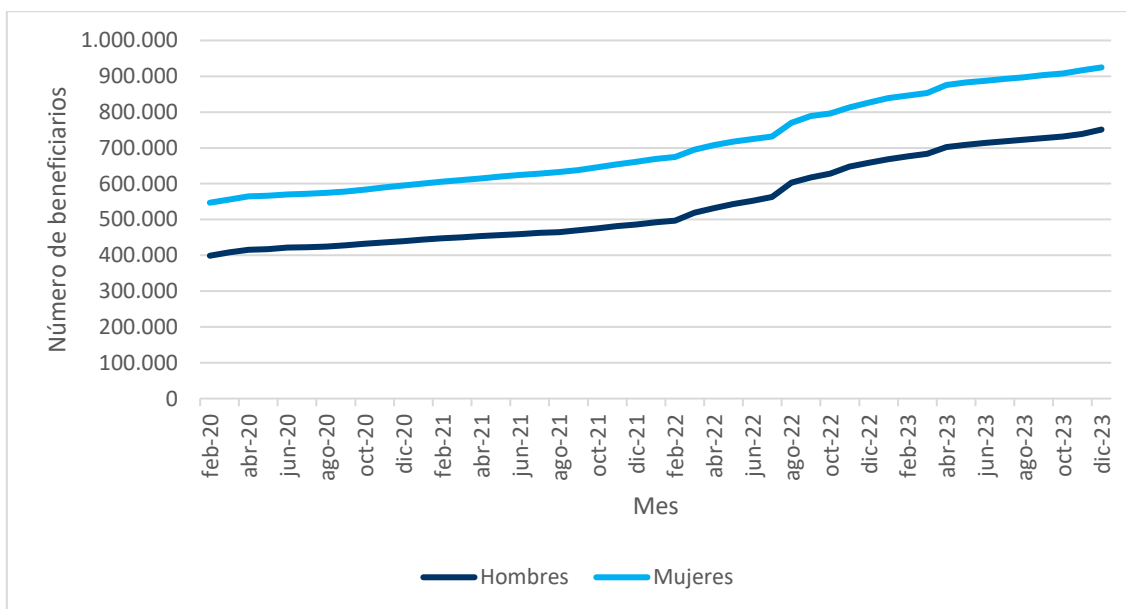
Como resultado de la implementación de la PGU, se observa también un aumento paulatino de los beneficiarios, tanto de la PGU no contributiva (Gráfico 15) y en especial el beneficio contributivo (Gráfico 16), para hombres y mujeres. Los beneficiarios totales de la primera pasan desde 409.007 en febrero de 2020 a 470.946 en diciembre de 2022, un aumento de 15%, mientras que los beneficiarios de PGU no contributiva totales aumentan desde 945.855 a 1.675.939, un cambio total de 77%. Si se analiza la participación de las mujeres en los beneficiarios totales (Gráfico 17) podemos ver que ésta ha disminuido para ambos beneficios, aunque más abruptamente para el no contributivo. Esto está en línea con el importante aumento de solicitudes de los hombres en octubre del 2022. No obstante, la participación relativa de las mujeres sigue siendo significativa, principalmente en la PGU no contributiva, lo que da cuenta del rol del primer pilar en contribuir a la reducción de brechas de género y pobreza.

Gráfico 15. Evolución de los beneficiarios de PGU no contributiva. Enero 2020 - diciembre 2023.



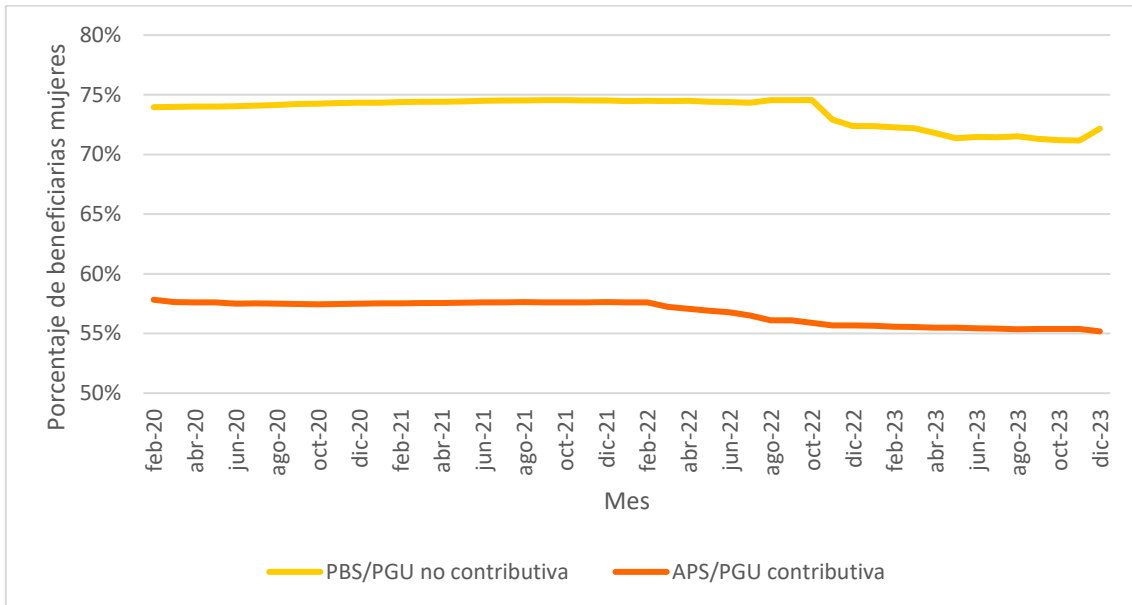
Fuente: Superintendencia de Pensiones

Gráfico 16. Evolución de los beneficiarios de PGU contributiva. Enero 2021 - diciembre 2023.



Fuente: Superintendencia de Pensiones

Gráfico 17. Evolución de la participación de mujeres en los beneficiarios de la PGU.



Fuente: Superintendencia de Pensiones

Evolución de la pobreza en los adultos mayores

Esta sección presenta la evolución de algunos indicadores de pobreza e ingresos en personas de 60 años o más para indagar eventuales cambios que puedan estar relacionados con las mejoras en el pilar solidario.

Para lo anterior se utilizan las encuestas CASEN 2006 a 2022, incluyendo sus documentos metodológicos y sus principales resultados.

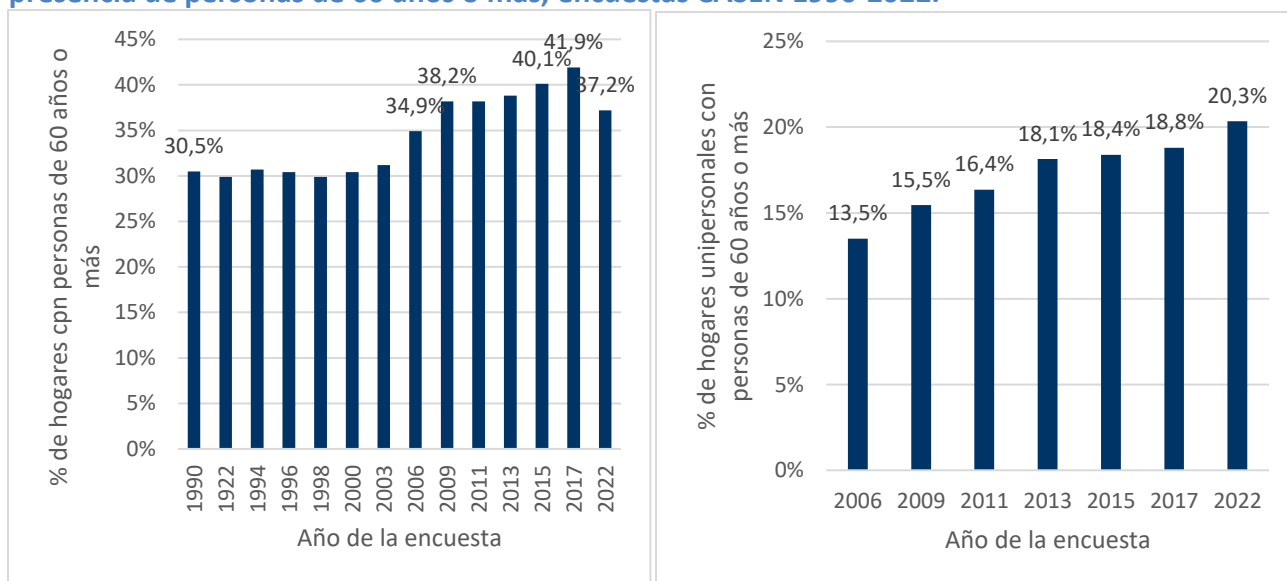
Cambio demográfico

Uno de los factores motores en la relevancia de los sistemas de pensiones y los distintos cambios que han experimentado a través del tiempo es el cambio demográfico en las últimas décadas respecto de la estructura etaria.

De acuerdo con las proyecciones censales disponibles, en 1970 las personas mayores de 59 años representaban aproximadamente el 8% del total de la población, participación que aumenta en el CENSO 2002 a un 11% y llega a 16% en el CENSO 2017. Asimismo, se prevé que para el año 2050 este grupo etario alcance el 31% de la población a nivel nacional.

Esta importancia relativa de la población de adultos mayores tiene implicancias importantes en la composición de los hogares y la dinámica de éstos. En efecto, de acuerdo con datos de la encuesta CASEN, se observa que el porcentaje de hogares con presencia de personas de 60 años o más ha aumentado de manera constante desde el año 1990, evidenciando un descenso el año 2022, lo que pudo ser resultado de la pandemia del COVID-19.

Gráfico 18. Porcentaje de hogares (izq.) y porcentaje de hogares unipersonales (der.) con presencia de personas de 60 años o más, encuestas CASEN 1990-2022.



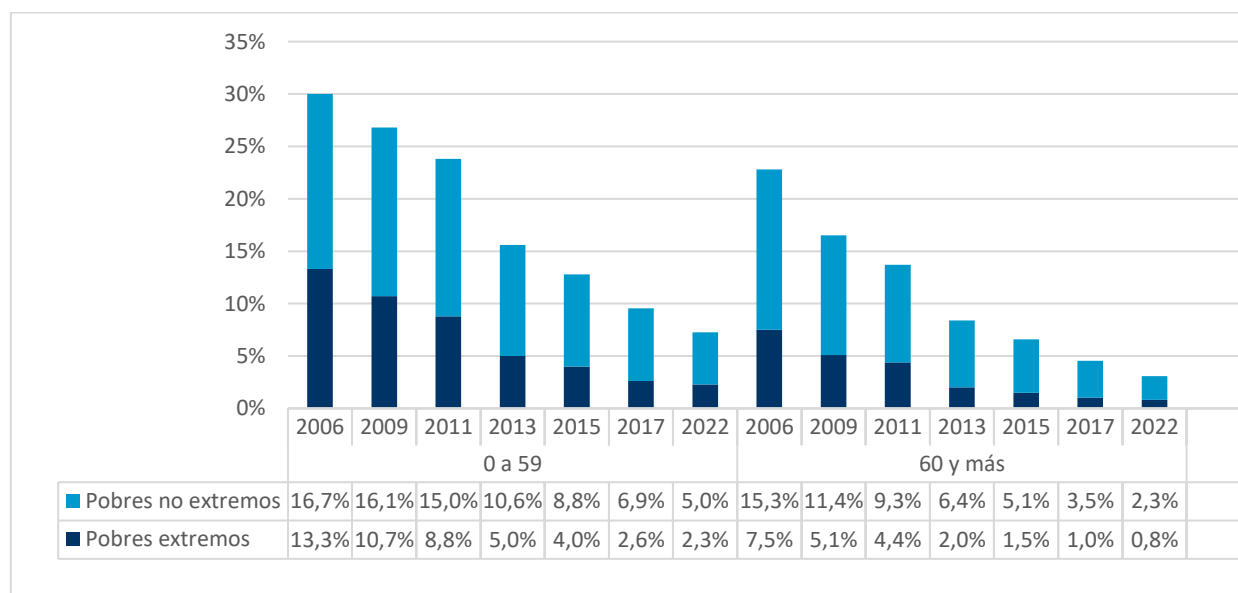
Fuente: CASEN, 2020 y elaboración propia en base a encuesta CASEN 2022.

Si bien una persona mayor puede tener apoyo, ya sea económico, de cuidados u otros, en un hogar que comparte con familiares y/o personas de menor edad (hijos, sobrinos, etc.), al 2022 la encuesta muestra un 15% de hogares formados solo de adultos mayores⁵ y casi la mitad de ellos corresponde a un hogar unipersonal. Esta estructura de hogar es potencialmente vulnerable y su presencia ha ido aumentando de manera consistente desde el año 2006 al 2022, como se ve en el Gráfico 18.

Pobreza en adultos mayores

El porcentaje de pobreza por ingreso ha ido disminuyendo a través del tiempo, tanto para adultos mayores como para personas de menor edad. Asimismo, tanto el porcentaje de la población en situación de pobreza o pobreza extrema es menor para el grupo de 60 años o más (Gráfico 19). Sin embargo, esto parece revertirse en el caso de la pobreza multidimensional⁶ (Gráfico 20) donde pareciera que este grupo se encuentra en mayor proporción, a pesar de que ésta ha ido disminuyendo, en especial en la medición 2022 de la encuesta.

Gráfico 19. Incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema en la población, según tramos de edad, encuestas CASEN 2006-2022.

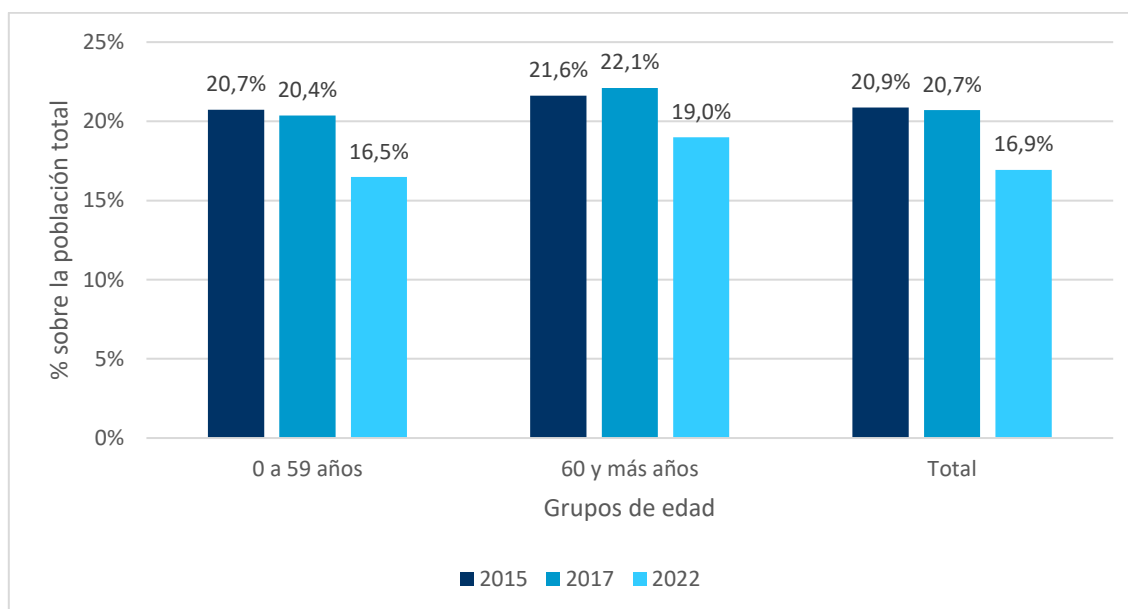


Fuente: CASEN, 2020 y elaboración propia en base a encuesta CASEN 2022.

⁵ Nos referiremos a adultos mayores a quienes tienen 60 años o más de edad.

⁶ La medición multidimensional de la pobreza identifica a aquellos hogares que no logran alcanzar condiciones adecuadas de vida en un conjunto de cinco dimensiones del bienestar, entre las que se incluye: (1) Educación; (2) Salud; (3) Trabajo y Seguridad Social; (4) Vivienda y Entorno; y, (5) Redes y Cohesión Social. Para mayor información consultar los documentos metodológicos en <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2022>

Gráfico 20. Incidencia de la pobreza multidimensional en la población según tramos de edad, encuesta CASEN 2015, 2017, 2022.

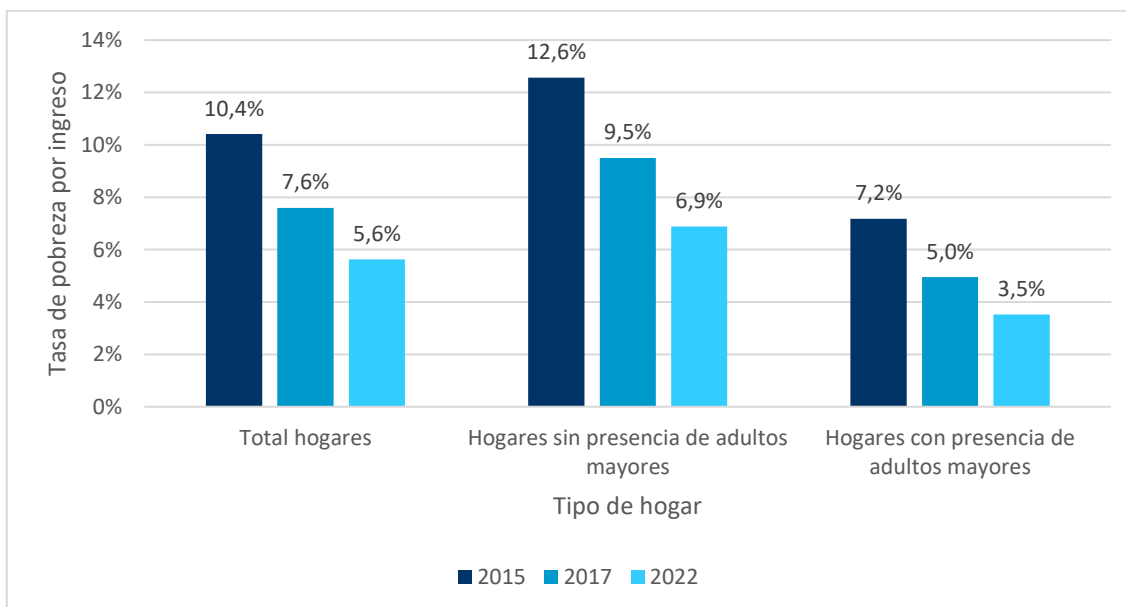


Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

En efecto, si miramos a nivel de hogares, a pesar de que entre aquellos con adultos mayores el porcentaje en situación de pobreza por ingreso ha sido menor que entre aquellos sin adultos mayores (Gráfico 21), la proporción de pobreza mutidimensional ha sido mayor tanto en las encuestas 2015, 2017 como 2022 (Gráfico 22).

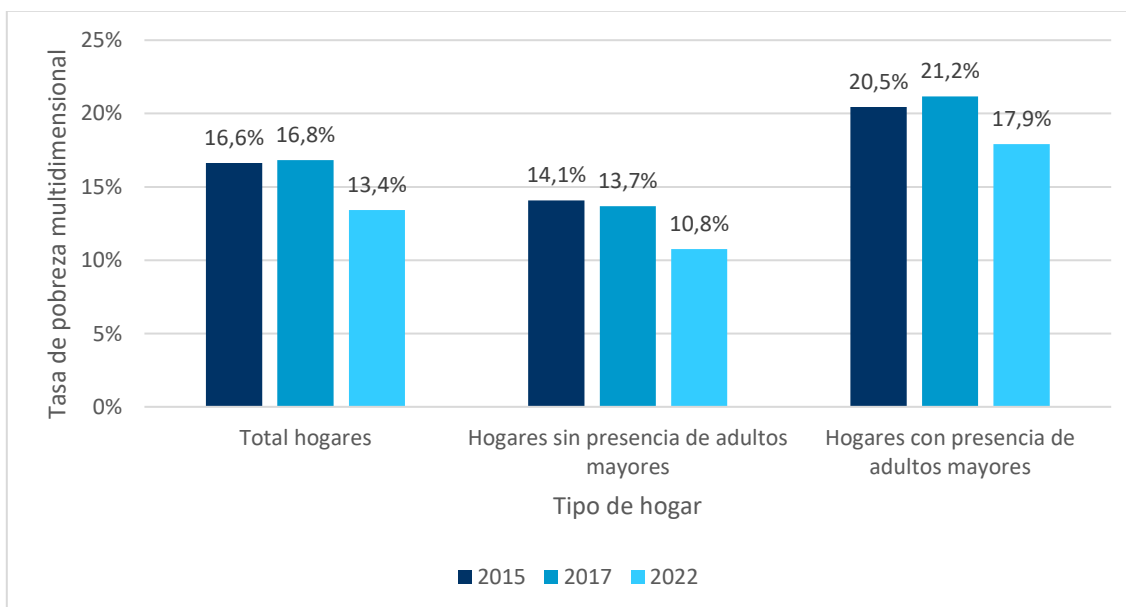
Es importante destacar que, efectivamente, ha habido una disminución paulatina de la pobreza a través de los años, para toda la población, pero también para los adultos mayores, tanto en la dimensión de ingresos como mutidimensional. El porcentaje de la población de adultos mayores en situación de pobreza ha disminuido 20 puntos porcentuales (pp) entre 2006 y 2022 y 3,7 pp en hogares con presencia de adultos mayores en el caso de la pobreza por ingreso y 2,6 pp para la pobreza multidimensional.

Gráfico 21. Tasas de pobreza por ingreso según tipo de hogar. Encuesta CASEN 2015, 2017 y 2022



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

Gráfico 22. Tasas de pobreza multidimensional según tipo de hogar. Encuesta CASEN 2015, 2017 y 2022

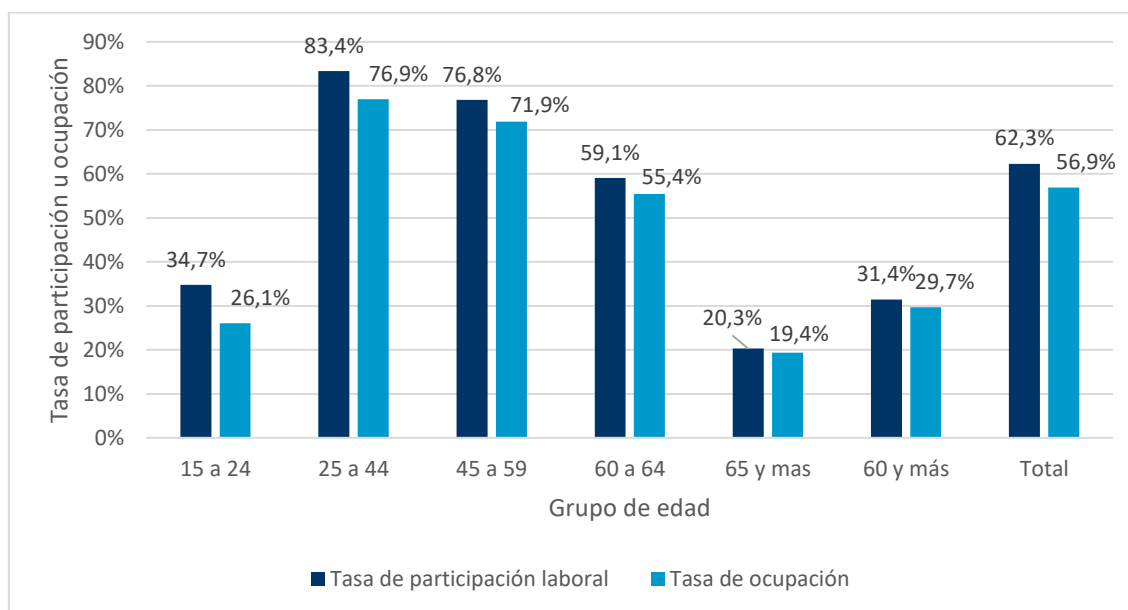


Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

Participación laboral e ingreso en adultos mayores

En un sistema multipilar como el chileno, sus distintos componentes están diseñados de manera de complementarse entre ellos. La importancia que tengan los beneficios del sistema y su diseño dependerá de qué otras fuentes de ingreso existan en la vejez. El Gráfico 23 nos muestra que el ingreso laboral irá disminuyendo a medida que aumente la edad. La tasa de participación de quienes tienen 60 o más años es de 31% y la de ocupación de 30% y aún menor si solo consideramos a quienes tienen 65 años o más.

Gráfico 23. Tasa de participación y ocupación por tramo de edad, encuesta CASEN 2022.

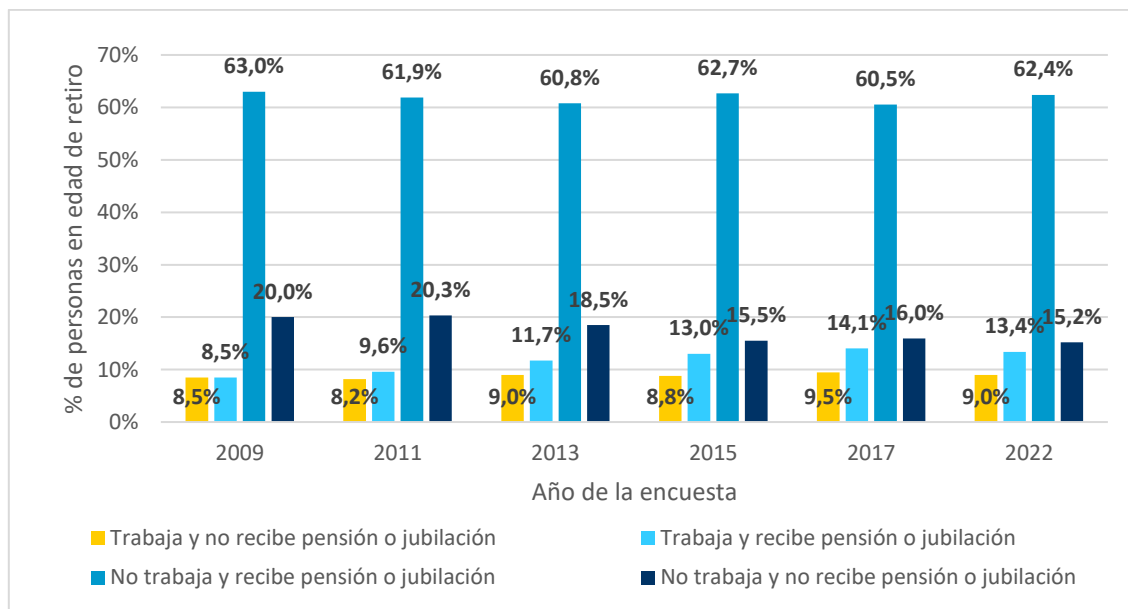


Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2022.

Así, para una gran mayoría de adultos mayores, los beneficios de vejez, ya sea del pilar contributivo como del pilar no contributivo o solidario, será el principal ingreso. El Gráfico 24 muestra que más del 60% de la población en edad de jubilar (mujeres de 60 años o más u hombres de 65 años o más) no se encuentra ocupada y recibe beneficios de pensión contributivos o no contributivos⁷.

⁷ Esto incluye pensiones de vejez con o sin APS/PGU contributiva, PGU y pensiones de viudez con o sin APS/PGU.

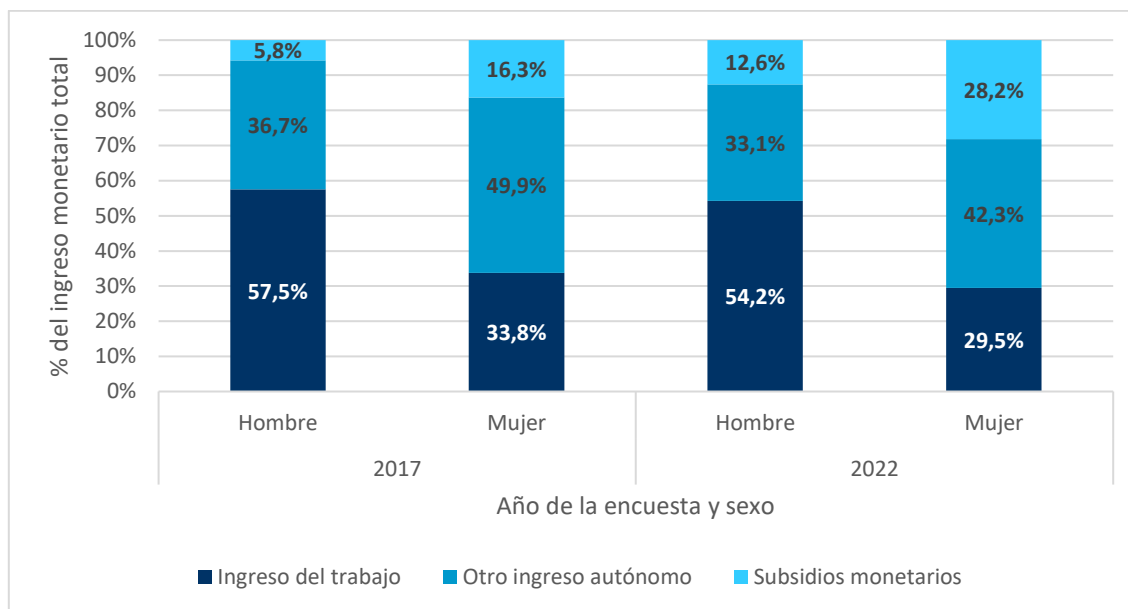
Gráfico 24. Situación ocupacional y recepción de jubilación o pensión de vejez (contributiva o no contributiva) de la población en edad de jubilar, encuestas CASEN 2009-2022.



Fuente: CASEN, 2020 y elaboración propia en base a encuesta CASEN 2022.

Si además analizamos la composición del ingreso monetario en personas de 60 años o más, se observa que el ingreso del trabajo sigue siendo muy relevante para este grupo, aunque su participación, como la de otros ingresos, se ha reducido entre el 2017 y el 2022, tanto en hombres como en mujeres, en favor de subsidios monetarios, donde se encuentra la PBS o PGU no contributiva y el APS o PGU contributiva. (Gráfico 25)

Gráfico 25. Composición del ingreso monetario⁸ en personas de 60 años o más por sexo, encuestas CASEN 2017 y 2022.



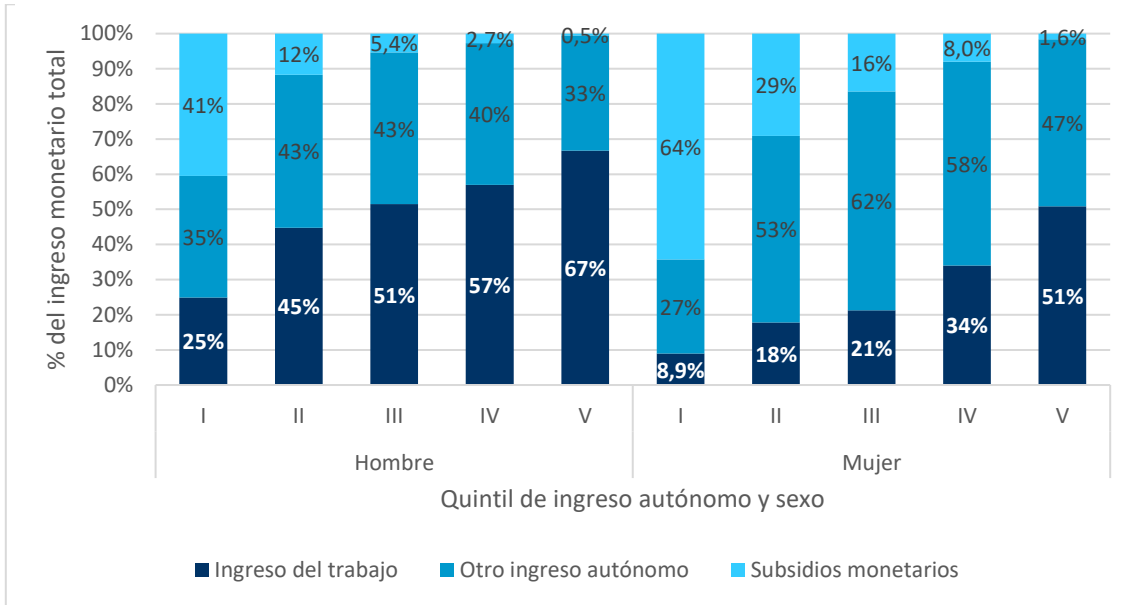
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

Si miramos esta misma composición, pero según quintil de ingreso autónomo⁹, vemos que este desplazamiento de la importancia del ingreso del trabajo y otros ingresos a los subsidios monetarios ocurre a través de todos los quintiles entre la encuesta CASEN 2017 (Gráfico 26) y 2022 (Gráfico 27).

⁸ En el “Otro ingreso autónomo” están incluidas la jubilación o pensión de vejez, montepío o pensión de viudez, otro tipo de pensión, mientras que “Subsidios monetarios” incluye la PBS o PGU no contributiva y el APS o PGU contributiva, además de otros subsidios.

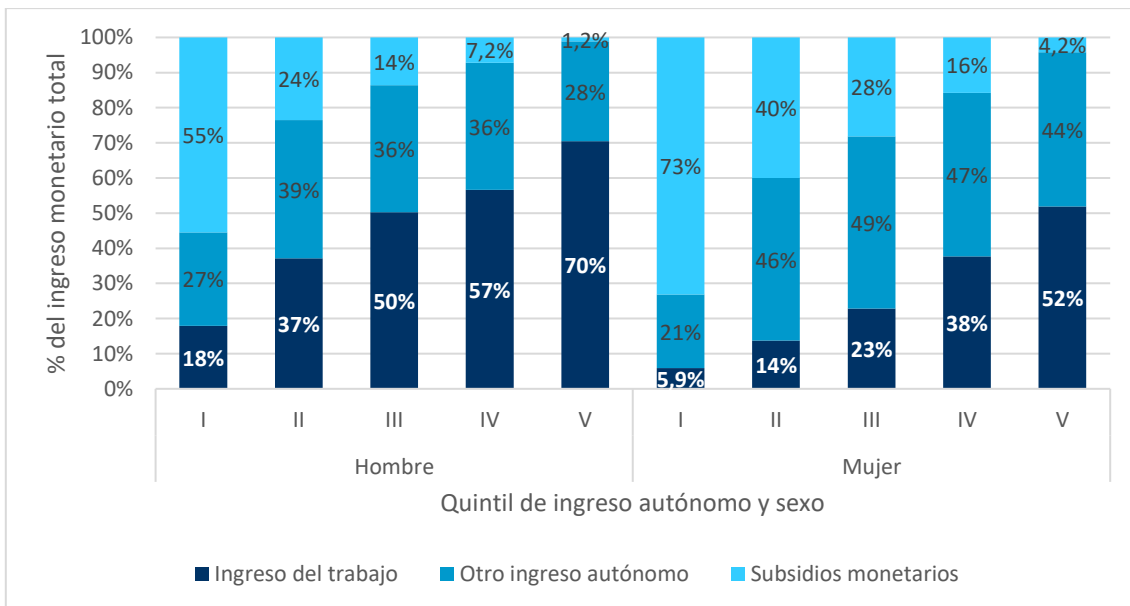
⁹ Para mayor información consultar los documentos metodológicos en: <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2022>

Gráfico 26. Composición del ingreso monetario de las personas mayores por sexo y quintil de ingreso autónomo per cápita CASEN 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

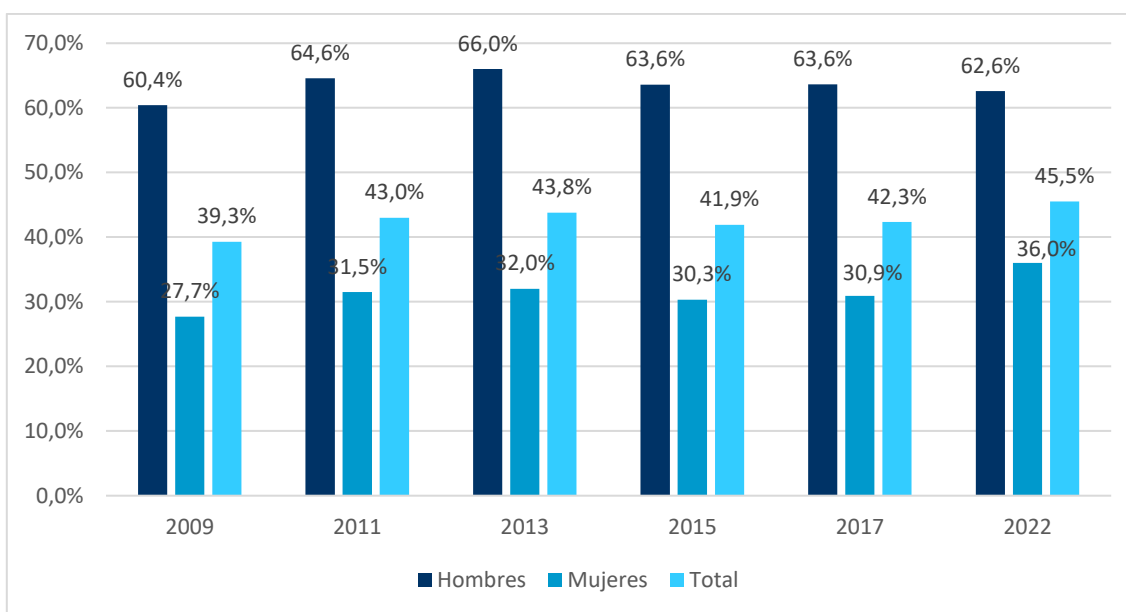
Gráfico 27. Composición del ingreso monetario de las personas mayores por sexo y quintil de ingreso autónomo per cápita CASEN 2022.



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

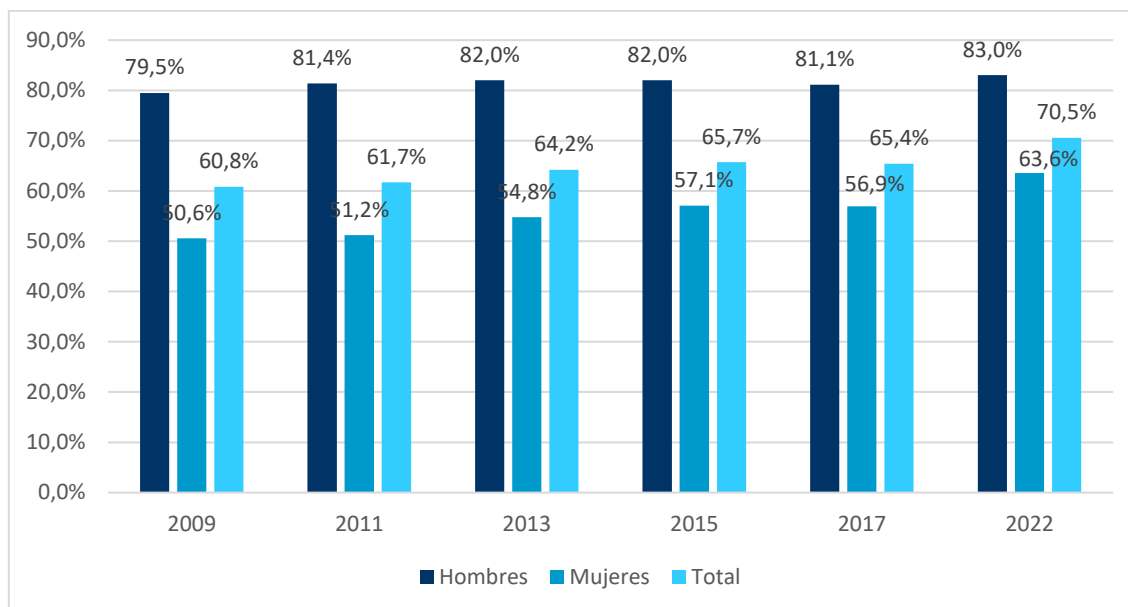
El porcentaje de personas en edad de jubilar que recibe pensiones contributivas (Gráfico 28) como aquellos que reciben pensiones contributivas y no contributivas (Gráfico 29) aumentaron entre 2017 y 2022. Mientras que en el grupo que recibe beneficios contributivos este aumento corresponde principalmente a mujeres, en el grupo de aquellos que reciben ambos tipos de pensiones el aumento ocurre tanto para mujeres como para hombres. Esto puede ser resultado del aumento de cobertura tanto para beneficios contributivos como no contributivos para la PGU.

Gráfico 28. Porcentaje de personas en edad de jubilar que recibe pensión contributiva de vejez, por sexo, encuestas CASEN 2009 a 2022.



Fuente: CASEN, 2020 y elaboración propia en base a encuesta CASEN 2022.

Gráfico 29. Porcentaje de personas en edad de jubilar que pensión contributiva o no contributiva, por sexo, encuestas CASEN 2009 a 2022.

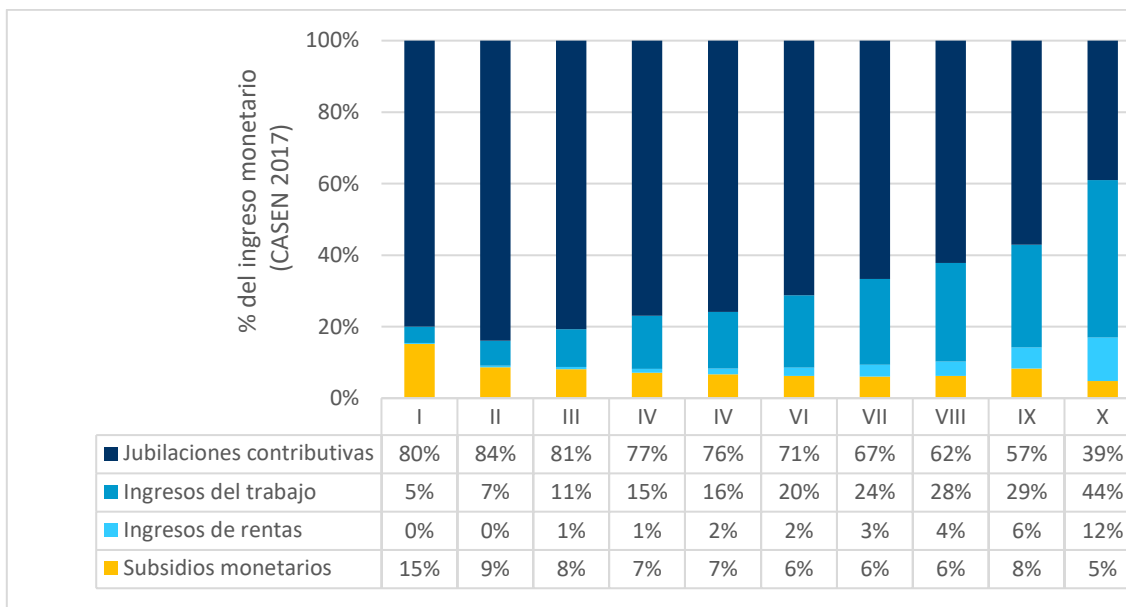


Fuente: CASEN, 2020 y elaboración propia en base a encuesta CASEN 2022.

Sin embargo, si descomponemos el ingreso monetario entre jubilaciones contributivas, ingresos del trabajo, ingresos de rentas y subsidios monetarios, vemos que el mayor cambio entre 2017 y 2022 es la importancia de los subsidios monetarios, desplazando a la importancia de las jubilaciones contributivas, en especial en los deciles de ingresos más bajos. Es importante destacar que el cambio en la importancia relativa de los subsidios entre 2017 y 2022 tiene impacto relevante incluso en el 9° quintil ingreso, lo que da cuenta de la transversalidad de la PGU.

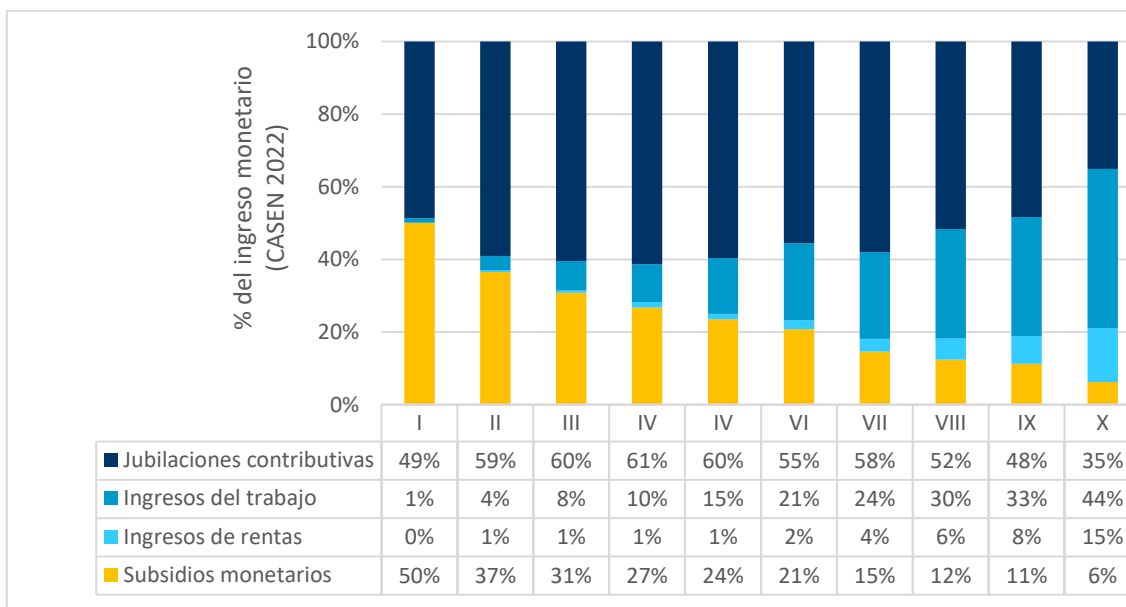
Entre el Gráfico 30 y el Gráfico 31 vemos el cambio a través de los quintiles de la proporción que los subsidios significan para aquellas personas en edad de jubilar y que reciben jubilaciones contributivas. El cambio parece tener sólo contraparte con la participación de los ingresos de pensiones contributivas.

Gráfico 30. Composición del ingreso de la población en edad de jubilar que reciben jubilación del sistema contributivo por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, encuesta CASEN 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2017.

Gráfico 31. Composición del ingreso de la población en edad de jubilar que reciben jubilación del sistema contributivo por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 2022.



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2022.

Conclusiones

A través de su historia, Chile ha hecho un esfuerzo por atender las necesidades de ingresos de los adultos mayores al término de su vida laboral. Esta evolución ha ido de más a menos, y los cambios en el primer pilar del sistema han apuntado a una combinación de diseño, cobertura y nivel de beneficios.

Respecto al diseño, se ha pasado de beneficios asistenciales a pensiones básicas, y la cobertura de este sistema se ha ido incrementado paulatinamente hasta llegar a casi el 90% de quienes tienen 65 años o más. En relación con el monto de los beneficios, aunque éstos han estado indexado a los precios, se ha hecho necesario distintos ajustes discrecionales que han evitado su pérdida de valor real, llegando actualmente a \$214.296, que representa casi el 100% del valor de la línea de la pobreza.

Uno de los principales cambios desde que el sistema de pensiones se implementó en 1980 ha sido la reforma de 2008, que permitió un aumento importante de la cobertura y un rediseño que complementó de mejor manera el pilar contributivo y no contributivo. Posterior a esto ha habido aumentos de montos del beneficio que han permitido compensar las pérdidas en términos reales. Finalmente, en febrero de 2022 se implementa el segundo gran cambio del primer pilar: la Pensión Garantizada Universal, que permitió aumentar la cobertura al 90% de la población y mejorar significativamente el monto del beneficio solidario, acercándolo a la línea de la pobreza. Luego de su implementación, las solicitudes aumentaron de manera importante, permitiendo un aumento paulatino de los beneficiarios, lo que refleja que efectivamente había espacio para mejorar la cobertura.

Todo esto ha sido el resultado de un esfuerzo importante del gasto público, el que ahora representa un 2% del PIB, proporción que se ha doblado desde el 2019.

La introducción de todas estas medidas pareciera haber ido acompañada de una disminución de la pobreza en personas mayores de 60 años. Los resultados de la encuesta CASEN muestran que la proporción de personas adultos mayores en situación de pobreza ha ido disminuyendo desde 22,8% en el 2006 a 3,1% el 2022. Y si bien esta disminución ha ocurrido no sólo para este grupo de personas, sí se observa que entre el 2017 y el 2022 la importancia de los subsidios en el total de los ingresos de este grupo ha aumentado desde 10% a 19%, y en el grupo de personas en edad de jubilar, este aumento en subsidios ha desplazado a las pensiones o jubilaciones contributivas de manera creciente desde deciles de mayores a menores ingresos.

Es necesario monitorear y evaluar constantemente el sistema de pensiones para anticipar cualquier necesidad de futuros cambios que permitan mantener o mejorar los actuales resultados. Y si bien se pueden observar algunos cambios favorables en la disminución de la pobreza que podrían relacionarse con los beneficios de la PGU, es necesario ahondar en este análisis utilizando información administrativa para eliminar ciertos problemas con el auto reporte y otros sesgos presentes en encuestas.

Referencias bibliográficas

- Dirección de Presupuestos [Dipres] (2022). Instrumento técnico de focalización de la Pensión Garantizada Universal. 2022/31 Serie de Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-299465_doc_pdf.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MDS] (2020). Documento de resultados: Personas mayores, envejecimiento y cuidados. https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/grupos-poblacion/Documento_de_resultados_Personas_mayores_envejecimiento_y_cuidados_31.07.2020.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia [MDS] (2022). Manual para la Investigación Casen 2022. [https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/M anual_para_la_investigacion_Casen_2022\(18marzo2024\).pdf](https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/M anual_para_la_investigacion_Casen_2022(18marzo2024).pdf)
- OECD (2015), Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en
- OECD (2023), Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/678055dd-en>
- Proyecto de ley que perfecciona el sistema previsional. (2006). Boletín 47242-13. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5423/>
- Qualimet (2023). Medición de impacto de beneficios previsionales no contributivos de vejez sobre el mercado laboral y el ahorro previsional. Estudio encargado por el Consejo Consultivo Previsional. <https://previsionsocial.gob.cl/wp-content/uploads/2024/03/Medicion-de-Impacto-de-beneficios-previsionales-no-contributivos-de-vejez-sobre-el-mercado-laboral-y-el-ahorro-previsional.-Auto.pdf>
- Subsecretaría de Previsión Social [SPS] (2020). Reforma al sistema de pensiones solidarias subsecretaría de previsional social. Nota Ciudadana N° 5. https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/notas-ciudadanas/NOTAS-5-VFF_17_06_2020.pdf
- Subsecretaría de Previsión Social [SPS] (2022a). Sistema de pensiones: estructura y tipos de esquemas. Nota Técnica N°13. <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/notas-tecnicas/221214-Nota-tecnica-n13-Esquemas-de-pensiones-VF.pdf>

Subsecretaría de Previsión Social [SPS] (2022b). Evolución e impacto del pilar no contributivo en el sistema de pensiones chileno subsecretaría de previsión social. Nota Ciudadana N° 15. <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/notas-ciudadanas/Nota-ciudadana-NC2B015.pdf>

Superintendencia de Pensiones [SP] (2023). Informe de Género sobre el Sistema de Pensiones y Seguro de Cesantía. <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-15785.html>

Superintendencia de Pensiones [SP] (2010). Chilean Pension System. <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-8557.html>

World Bank (2008), The World Bank Pension Conceptual Framework, Pension Reform Primer Notes 2008/09, World Bank, Washington, D.C.

